



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ROBERTO CÉSAR BARBOSA DA SILVA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO CEARÁ: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA NBASP 9020 NOS
RELATÓRIOS DE AUDITORIA OPERACIONAL DA ÁREA DA SAÚDE**

FORTALEZA

2024

ROBERTO CÉSAR BARBOSA DA SILVA

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO CEARÁ: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA NBASP 9020 NOS RELATÓRIOS DE
AUDITORIA OPERACIONAL DA ÁREA DA SAÚDE

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial à obtenção do título de Mestre.
Área de concentração: Avaliação de Políticas
Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Roselane Gomes
Bezerra.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S583a Silva, Roberto César Barbosa da.
Avaliação de políticas públicas no Tribunal de Contas do Estado do Ceará : uma análise da aplicação da NBASP 9020 nos relatórios de auditoria operacional da área da saúde / Roberto César Barbosa da Silva. – 2024.
98 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.
Orientação: Profa. Dra. Roselane Gomes Bezerra.
1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Tribunais de Contas. 3. TCE - CE. 4. Auditorias Operacionais. 5. NBASP 9020. I. Título.

CDD 320.6

ROBERTO CÉSAR BARBOSA DA SILVA

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO CEARÁ: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA NBASP 9020 NOS RELATÓRIOS DE
AUDITORIA OPERACIONAL DA ÁREA DA SAÚDE

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial à obtenção do título de Mestre.
Área de concentração: Avaliação de Políticas
Públicas.

Aprovada em 30/09/2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Roselane Gomes Bezerra (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Samuel Leite Castelo
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Prof^ª. Dra. Victoria Régia Arrais de Paiva
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

RESUMO

Com o processo de convergência das normas internacionais de auditoria, os Tribunais de Contas no Brasil vêm alargando seu campo de atuação, a fim de contribuir com o aprimoramento das atividades governamentais. Assim, avançaram, para além do controle da legalidade e regularidade dos atos de gestão, e passaram a realizar auditorias de desempenho, as chamadas auditorias operacionais, para avaliar a eficiência, eficácia, efetividade, economicidade das Políticas Públicas. Mais recentemente, os Tribunais de Contas estão sendo desafiados a realizarem as avaliações de Políticas Públicas de forma mais ampla, abrangendo aspectos mais qualitativos. Nesse processo de convergência das normas internacionais de auditoria, foi inserido, em 2020, nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, a NBASP 9020, que prevê que os Tribunais de Contas realizem Avaliações de Políticas Públicas mensurando, além dos critérios de desempenho, outros critérios de avaliação, como a utilidade, relevância, necessidades e impactos socioeconômicos das Políticas Públicas. Assim, esta dissertação tem como objetivo analisar como as avaliações de políticas públicas realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado Ceará atendem a avaliação dos novos critérios de avaliação de uma política pública previstos na NBASP 9020. Para isto, utilizou-se de métodos qualitativos com o intuito de compreender o processo de avaliação de políticas públicas no TCE-CE sob diversos aspectos, desde sua constituição, sua trajetória, à percepção dos atores envolvidos. Para tanto, foi elaborada uma análise em três eixos da avaliação em profundidade, proposta por Lea Rodrigues (2008), quais sejam: conteúdo, contexto e trajetória. Soma-se a este aspecto metodológico a realização de uma meta avaliação relativa aos relatórios selecionados de Auditoria Operacional da área da saúde realizados após a vigência da NBASP 9020, no TCE-CE. Para a propositura desta avaliação, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais. Realizou-se, ainda, uma coleta de dados e informações através de entrevistas semiestruturadas com os principais atores envolvidos do processo avaliativo no TCE-CE em formato presencial, buscando compreender a evolução do processo avaliativo no TCE-CE, bem como em que medida os Relatórios de Auditoria Operacional da área da saúde conseguiram avaliar os novos critérios previstos na Norma de Auditoria Aplicada ao Setor Público (NBASP 9020) e as perspectivas futuras para esse modelo de avaliação dos Tribunais de Contas. Os resultados mostraram que os relatórios de auditoria das áreas da saúde conseguem avaliar alguns dos novos critérios da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP 9020), mas de forma pontual. De forma geral, os resultados se concentram na avaliação do cumprimento de metas e normas de gestão de saúde, caracterizando uma abordagem de avaliação de resultados.

Assim, verificou-se a necessidade de avançar em novas metodologias capazes de avaliar os novos critérios de avaliação da NBASP 9020.

Palavras-chave: avaliação de políticas públicas; tribunais de contas; TCE - CE; auditorias operacionais; NBASP 9020.

ABSTRACT

With the process of converging international auditing standards, the Courts of Accounts in Brazil have been expanding their scope of action to contribute to the improvement of government activities. They have moved beyond controlling the legality and regularity of management acts and have begun conducting performance audits, known as operational audits, to evaluate the efficiency, effectiveness, economy, and impact of public policies. More recently, the Courts of Accounts have been challenged to carry out more comprehensive evaluations of public policies, incorporating more qualitative aspects. In this process of converging international auditing standards, in 2020, the NBASP 9020 was introduced into the Brazilian Public Sector Auditing Standards (NBASP), requiring the Courts of Accounts to evaluate public policies by measuring not only performance criteria but also other criteria such as utility, relevance, needs, and socioeconomic impacts of public policies. Thus, this dissertation aims to analyze how public policy evaluations conducted by the Court of Accounts of the State of Ceará (TCE-Ce) meet the new criteria for evaluating public policies provided for in NBASP 9020. For this purpose, qualitative methods were used to understand the public policy evaluation process at TCE-Ce from various perspectives, including its establishment, trajectory, and the perceptions of the involved actors. To achieve this, an in-depth analysis was conducted along three axes, as proposed by Lea Rodrigues (2008): content, context, and trajectory. In addition to this methodological approach, a meta-evaluation of selected operational audit reports in the health sector, conducted after the implementation of NBASP 9020 at TCE-Ce, was carried out. For this evaluation, bibliographic and documentary research was conducted, along with data and information collection through semi-structured interviews with key actors involved in the evaluation process at TCE-Ce, in person. The goal was to understand the evolution of the evaluation process at TCE-Ce and to what extent the health sector's Operational Audit Reports were able to assess the new criteria outlined in the Public Sector Auditing Standard (NBASP 9020), as well as to explore future perspectives for this evaluation model by the Courts of Accounts. The results showed that the health sector audit reports were able to assess some of the new criteria in the NBASP 9020, but in a limited manner. Generally, the results focused on evaluating the achievement of goals and compliance with health management regulations, representing a result-based evaluation approach. Therefore, the need to advance new methodologies capable of evaluating the new criteria of NBASP 9020 was identified.

Keywords: public policy evaluation; courts of accounts; TCE - CE; operational audits; NBASP 9020.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Processo de avaliação	31
Figura 2 -	CrITÉrios de viabilidade na seleÇão da AvaliaÇão de PolÍticas PÚblicas da <i>Cour des Comptes</i>	41
Figura 3 -	CÍrculo hermenêutico dialético	88

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Critérios de Seleção das AOPs x Critérios de Seleção das Avaliações (NBAP 9020)	31
Quadro 2 -	Relatórios AOP dos anos de 2022 e 2023	46
Quadro 3 -	Processos de Auditoria Operacional selecionados	52
Quadro 4 -	Categorias de avaliação dos relatórios de Auditoria Operacional	55
Quadro 5 -	Relatórios AOP x descrição do objeto e objetivos	77
Quadro 6 -	Avaliação dos princípios do manual de AOP	78
Quadro 7 -	Princípios do Manual de AOP	79
Quadro 8 -	Categorias de avaliação dos relatórios de Auditoria Operacional	80
Quadro 9 -	Características da Avaliação da NBASP 9020	81
Quadro 10 -	Critérios da NBASP 9020 (AOP das Unidades Básicas de Saúde)	82
Quadro 11 -	Critérios da NBASP 9020 (AOP do Hospital Frotonha do Antônio Bezerra)	85

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AOP	Auditoria Operacional
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CGU	Controladoria-Regional da União no Estado do Ceará
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
GAO	Grupo de Auditoria Operacional
GTAP	Grupo de Trabalho de Avaliação de Programas de Avaliação
HDEAM	Hospital Distrital Evandro Ayres de Moura
IRB	Instituto Rui Barbosa
INTOSAI	Organização das Instituições Superiores de Controle
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
PPs	Políticas públicas
PNAGE	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
Promoex	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
TCE - CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCM-CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
UBS	Unidades Básicas de Saúde
UEL	Unidade Execução Local

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA AVALIATIVA	16
2.1	A função social dos Tribunais de Contas e sua previsão constitucional	16
2.2	Pressupostos epistemológicos da avaliação de políticas públicas	18
2.2.1	<i>Definição de Avaliação de Políticas Públicas e principais abordagens avaliativas</i>	18
2.2.2	<i>Breve histórico da avaliação de políticas públicas</i>	22
2.2.3	<i>Tipos de Avaliação de Políticas Públicas</i>	23
2.2.4	<i>Avaliações qualitativas x Avaliação da NBASP 9020</i>	26
2.2.5	<i>Principais diferenças entre Avaliação de Políticas Públicas e Auditorias Operacionais</i>	30
2.2.6	<i>Avaliação de Políticas Públicas na NBASP 9020: principais conceitos teóricos e características presentes na norma</i>	33
2.2.7	<i>A experiência da Cour des Comptes na Avaliação de Políticas Públicas</i>	39
2.3	Conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa	42
2.4	Percurso metodológico na avaliação de políticas públicas: a metodologia na pesquisa avaliativa	45
2.4.1	<i>Procedimentos de pesquisa</i>	49
2.4.2	<i>Instrumento de coleta de dados</i>	50
2.4.3	<i>Análise, interpretação dos resultados e redação do relatório</i>	53
3	A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO TCE – CE	56
3.1	Análise do contexto de formulação e implementação da política	56
3.2	Análise de conteúdo e bases conceituais da “avaliação de políticas públicas” no TCE - CE (Auditoria Operacional)	63
3.2.1	<i>Princípios e conceitos importantes da Resolução nº 10/2015 (Norma de Auditorias Operacionais)</i>	65
3.2.1.1	<i>Princípio da economicidade</i>	65
3.2.1.2	<i>Eficiência</i>	65
3.2.1.3	<i>Eficácia</i>	66
3.2.1.4	<i>Efetividade</i>	66

3.2.1.5	<i>Sustentabilidade</i>	67
3.2.1.6	<i>Equidade</i>	67
3.2.1.7	<i>Transparência</i>	68
3.2.2	<i>Novos Critérios adicionados pela NBASP 9020 para Avaliação de Políticas Públicas nos TCs</i>	68
3.3	Análise da trajetória institucional da política	70
4	AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DAS AOPs DO TCE - CE DA ÁREA DA SAÚDE SOB A ÓTICA DA NBASP 9020	76
4.1	Relatórios utilizados para a análise de resultados	77
4.2	Análise dos resultados	78
4.2.1	<i>Análise dos resultados com base no Manual de AOP</i>	78
4.2.2	<i>Análise dos critérios e características da avaliação prevista na NBASP 9020</i>	80
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
	REFERÊNCIAS	94

1 INTRODUÇÃO

Considerando que faz parte dos objetivos do Estado garantir a efetivação da paz e bem estar social, conforme disposto na Constituição Federal (Brasil, 1988), é um dever do Estado criar Políticas Públicas capazes de efetivar a garantia desses direitos de forma plena e satisfatória. Dessa forma, os gestores públicos devem buscar a melhor maneira possível para garantir a satisfação da população, por meio de instrumentos de garantia dos direitos fundamentais e sociais, dos quais políticas públicas tornam-se os principais mecanismos necessários nesse processo. O papel do Estado como promotor do bem estar e promotor dos direitos sociais está previsto no art. 3º, IV e art. 6º da Constituição Federal de 1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art.6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 1988).

Para um Estado mais atuante na área social, a Efetividade Social é considerada o objetivo principal ao desenhar e avaliar Políticas e Programas. Nesse sentido, é necessário desenvolver políticas e programas públicos com a finalidade de assegurar direitos sociais e melhorar as condições de vida dos cidadãos, promovendo maior justiça e coesão social. A fim de alcançar esses objetivos, o Estado vale-se de desenhos operacionais e arranjos de implementação mais eficazes, levando em conta a complexidade das intervenções, a capacidade de gestão dos agentes públicos e privados, e as necessidades específicas dos públicos-alvo, de acordo com seu grau de vulnerabilidade (Januzzi, 2016).

As Políticas Públicas originam-se legitimadas pela sociedade e seu Contrato Social e requerem a gestão eficiente de recursos e “auditabilidade” de procedimentos, mas a legitimidade das Políticas se reafirma por sua capacidade de provocar as mudanças sociais desejadas, e requer, para sua efetivação, uma abordagem sistêmica, em que se produz informações para todas as etapas da implementação das políticas e programa, investigando seus componentes sistêmicos como as estruturas técnicas administrativas e políticas relacionais: recursos humanos, recursos financeiros, equipamentos, serviços disponíveis, participação social e institucionalidades do arranjo operacional do programa (Januzzi, 2016).

Nesse cenário, é importante debater o papel dos Tribunais de Contas como órgãos de monitoramento e avaliadores dessas Políticas Públicas, principalmente diante de novas

perspectivas que se apresentam, atualmente, para sua atuação como órgão avaliador de Políticas Públicas capaz de contribuir para a promoção desse bem estar social.

Em 2020, foi acrescentada às Normas Brasileiras de Auditoria Aplicada ao Setor Público (NBASP), pelo Instituto Rui Barbosa, uma nova norma de auditoria, a NBASP 9020 sobre Avaliação de PPs nos TCs, que corresponde a GUID 9020- Evaluation of Public Policies da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

A Organização das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) é uma organização apolítica, autônoma e independente. Foi fundada em 1953, em Havana, Cuba, por 34 países, entre eles o Brasil, com o intuito de aprimorar globalmente a auditoria pública externa. O Grupo de Trabalho de Avaliação de Programas de Avaliação (GTAP) da INTOSAI foi criado em 1992, é composto por 22 EFS e é presidido desde sua criação pelo Tribunal de Contas francês (IRB, 2022, p. 2).

A *Cour des Comptes* preside, desde sua criação, um grupo de trabalho da INTOSAI sobre “Avaliação de Políticas e Programas Públicos” que se enquadra no objetivo de compartilhar o conhecimento desta organização internacional, e tem desenvolvido o intercâmbio de boas práticas na esfera da avaliação de PP, reunindo e difundindo informações para facilitar as avaliações pelas Entidades de Fiscalização Superiores. Depois de extensas consultas prévias com as principais organizações internacionais ativas nesta esfera, incluída a Secretaria Geral das Nações Unidas, este trabalho culminou com a adoção, em dezembro de 2016, em Abu Dabi, nas diretrizes sobre a avaliação de políticas públicas, a “GOV 9400”, rebatizadas em 2019 como “GUID 9020”, o que permitiu destacar melhor as características e os métodos da avaliação, distinguindo-a em particular das auditorias operacionais (Moscovici, 2021).

O interesse pelo tema “Avaliação de Políticas Públicas no Tribunal de Contas do Estado do Ceará: uma análise da aplicação da NBASP 9020 nos relatórios de Auditoria Operacional da área da Saúde”, surgiu da pesquisa sobre as recentes orientações da INTOSAI para avaliação de políticas públicas nos Tribunais de Contas inseridas nas Normas Brasileiras de Auditoria Aplicada ao Setor Público (NBASP 9020).

Por atuar profissionalmente no Tribunal de Contas do Estado do Ceará e tratar-se de um campo de atuação novo dentro dos Tribunais de Contas, a temática despertou o interesse do discente em pesquisar o assunto, uma vez que se visualizou a possibilidade de contribuir na construção de novos conhecimentos sobre a avaliação de políticas públicas, dessa vez, sob a perspectiva da avaliação realizada pelos Tribunais de Contas. Ressalte-se que a temática trata

de uma avaliação de política pública no âmbito dos Tribunais de Contas sob uma perspectiva nova, pouco explorada até então na literatura acadêmica, relacionada aos novos aspectos da NBASP 9020 a serem avaliados nos relatórios de Avaliação de Políticas Públicas dos Tribunais de Contas.

A NBASP 9020 traz novos parâmetros para atuação dos Tribunais de Contas que poderão ser aplicadas de forma a avaliar não apenas o resultado da política pública, mas também aspectos mais qualitativos em termos de sua efetividade social. A NBASP 9020 traz orientações que permitem aos Tribunais de Contas valorarem aspectos como a utilidade, relevância, necessidades e impactos sociais de uma política pública. Nessa perspectiva, os Tribunais de Contas avançam para uma avaliação mais abrangente da execução e resultados das políticas públicas. Ressalte-se que, antes da edição da NBASP 9020/2020, a avaliação de políticas públicas no âmbito dos Tribunais de Contas tinha como principal base normativa a NBASP 3000 que trata das auditorias operacionais. A NBASP 3000 dispõe sobre uma avaliação de resultados trazendo critérios a serem avaliados pelas Cortes de Contas como economicidade, eficiência, efetividade e eficácia. Portanto, a NBASP 9020 veio melhorar a avaliação de PPs dos Tribunais de Contas, ampliando os aspectos a serem avaliados nas Políticas Públicas para além desses critérios.

Considerando que a auditoria operacional é o principal instrumento pelo qual o TCE - CE faz avaliação de políticas públicas, formulou-se o seguinte questionamento: em que medida a avaliação de políticas públicas realizada pelo TCE - CE aborda a avaliação dos novos critérios de utilidade, relevância, necessidades e impactos sociais de uma política pública, previstos na norma de auditoria NBASP 9020? Assim, a escolha do tema justifica-se em razão da necessidade do aperfeiçoamento das avaliações de políticas públicas nos Tribunais de Contas, com base nos novos aspectos trazidos pela NBASP 9020, para que as Cortes de Contas as realizem de forma a analisar, não apenas o resultado da política pública em termos de economicidade, eficiência e eficácia, mas também a sua utilidade, relevância, necessidades e impactos sociais, ou seja, aspectos mais qualitativos das políticas públicas.

Considerando que esta avaliação de políticas públicas mostra-se como um novo instrumento de análise das ações governamentais para atuação dos Tribunais de Contas, este trabalho tem como objetivo geral analisar em que medida as avaliações de Políticas Públicas do TCE - CE avaliam os novos critérios de utilidade, relevância, necessidades e impactos sociais de uma política pública em seus relatórios de Auditoria Operacional, mais especificamente, os da área da saúde, conforme as diretrizes novas trazidas na NBASP 9020. Como objetivos específicos da presente pesquisa pode-se definir:

- a) verificar quais são os principais normativos utilizados nas avaliações das auditorias operacionais realizadas pelo Setor de Temas Especiais do TCE - CE;
- b) verificar o contexto, o conteúdo e a trajetória da “Política de Avaliação de PPs no TCE - CE” na perspectiva do seu principal produto, as auditorias operacionais;
- c) averiguar quais metodologias e técnicas de avaliação dos programas de governo são utilizadas pelo TCE - CE em seus relatórios de auditoria operacional da área da saúde;
- d) analisar se os resultados obtidos nas AOPs da área da saúde avaliam os novos aspectos e características da avaliação trazida na NBASP 9020;
- e) analisar se a avaliação da política pública do TCE - CE na área da saúde abrange a perspectiva do usuário e dos atores principais envolvidos na política, trazendo uma visão mais responsiva da política.

Ciente disso, esta pesquisa se divide em 4 capítulos que buscam contribuir para o entendimento dos questionamentos levantados e propostos para a pesquisa, assim como dos objetivos estabelecidos. O primeiro capítulo trata da introdução, onde estão dispostos os elementos principais da pesquisa, a temática a ser estudada, a pergunta de partida, os objetivos - principal e específicos -, a relevância, a justificativa e a exposição de todos os capítulos. No segundo capítulo, será apresentado a base teórica metodológica da pesquisa avaliativa e o seu percurso metodológico, com a especificação do tipo de pesquisa realizada e cada recurso utilizado para o prosseguimento da pesquisa. Já o terceiro capítulo trata da avaliação de Políticas Públicas no TCE - CE sob a perspectiva das auditorias operacionais, tendo sido realizada a análise de conteúdo, contexto e trajetória, apresentando os principais normativos utilizados, a origem e a historicidade das Auditorias Operacionais no TCE - CE. O quarto capítulo apresenta a análise dos resultados das avaliações de Políticas Públicas do TCE - CE, mais especificamente dos relatórios da AOP da área da saúde, confrontando os resultados alcançados com o objetivo de avaliar os novos critérios de utilidade, relevância, impactos sociais e demais características da avaliação presentes na NBASP 9020, e se abrange a perspectiva do usuário e dos atores principais envolvidos na política a partir de uma visão mais responsiva da política.

Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre os resultados da Avaliação de Políticas Públicas no TCE - CE realizadas por meio das AOPs da área da saúde, encontradas neste trabalho acadêmico, assim como perspectivas futuras da aplicação da NBASP 9020 como instrumento que amplia a avaliação de PPs nos TCs para análises mais qualitativas, realizando avaliações da utilidade e pertinência social da política e promovendo uma visão integrada da PP com a participação dos beneficiários e de seus atores participantes.

2 BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DA PESQUISA AVALIATIVA

Considerando que este trabalho acadêmico trata de uma pesquisa avaliativa, faz-se necessário descrever seus aspectos teóricos-metodológicos, buscando conectar as questões epistemológicas que envolvem os Tribunais de Contas, o campo da avaliação de políticas com os métodos e técnicas escolhidos para construir a pesquisa. Por isso, esta seção está dividida em três subseções, a saber:

- 2.1) A função social dos Tribunais de Contas e sua previsão constitucional;
- 2.2) Pressupostos epistemológicos da avaliação de políticas públicas, onde serão abordados os seguintes tópicos: *2.2.1 Definição de Avaliação de Políticas Públicas e principais abordagens avaliativas; 2.2.2 Breve histórico da avaliação de políticas públicas; 2.2.3 Tipos de avaliação de Políticas Públicas; 2.2.4 Avaliações qualitativas x Avaliação da NBASP 9020; 2.2.5 Diferenças entre Av. de PP e AOP; 2.2.6 Avaliação de Políticas Públicas na NBASP 9020: principais conceitos teóricos e características presentes na norma; e 2.2.6 A experiência da Cour des Comptes;*
- 2.3) Conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa;
- 2.4) Percorso metodológico na avaliação de políticas públicas: a metodologia na pesquisa avaliativa.

2.1 A função social dos Tribunais de Contas e sua previsão constitucional

Os valores e direitos sociais estão disciplinados no texto da Constituição Federal de 1988. O artigo 6º da CF descreve que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988). No Estado de Direito, essa função social do Estado “se concretiza na medida em que favorece a implementação e a determinação do valor social e das políticas públicas que materializam direitos individuais básicos e coletivos” (Chadid, 2019, p. 207).

Os Tribunais de Contas exercem a função social no papel de auxiliar o cumprimento de demandas sociais e das execuções dos programas governamentais, na defesa do indivíduo, do patrimônio público e dos valores sociais por meio de mecanismos que procuram incrementar a transparência na gestão e o combate a corrupção, corrigindo rumos de implementação ou consolidação de políticas pública que possam trazer benefícios a sociedade (Chadid, 2019).

Quanto ao respaldo jurídico constitucional das Cortes de Contas para sua atuação

na Avaliação de Políticas Públicas, este se encontra no art. 70 da CF:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988).

A partir da Constituição Federal de 1988, as competências dos Tribunais de Contas alcançaram, não só a análise da mera legalidade formal, como ocorria anteriormente, mas também passaram a verificar os aspectos de legitimidade e economicidade dos atos da Administração Pública. Villaça (1988 *apud* Fernandes, 2005, p. 222) divide o controle da legitimidade em duas acepções, uma formal e outra substantiva:

[...] a legitimidade formal das ações do governo é sua conformidade à lei. A legitimidade substantiva envolve o bom uso dos recursos públicos, significando, ao mesmo tempo, o seu emprego socialmente desejado, tecnicamente factível e economicamente eficiente. A legitimidade substantiva, em suma, mede-se na escala dos resultados.

Ao descrever a legitimidade substantiva, o supramencionado autor apresenta uma ideia ligada ao controle de legitimidade que se refere à aferição dos resultados. Nesse sentido, o controle de legitimidade traduz a adequada correlação entre os motivos que deram origem ao ato e os resultados diretos e indiretos alcançados ou pretendidos.

As fiscalizações de natureza operacional avaliam os resultados à luz da eficiência, eficácia e economicidade. Como as decisões do administrador, respeitadas as normas legais, situam-se no campo da discricionariedade, as conclusões atingidas por essa modalidade de fiscalização dão origem a recomendações que são encaminhadas ao órgão ou entidade fiscalizada.

Sobre a atuação dos Tribunais de Contas no controle das Políticas Públicas, Willeman (2017, p. 287) descreve as características de sua atuação nos seguintes termos:

Ao realizar o controle incidente sobre a política pública, o Tribunal de Contas, como regra geral, dirige-se prioritariamente ao gestor público, seja monitorando sua atividade, seja recomendando que reavalie suas escolhas, mediante ponderações e apresentação de soluções que podem servir de base para que a própria Administração Pública reconsidere suas opções e promova adaptações nas políticas implementadas. Acentua-se aqui, em especial, a função pedagógica e colaborativa da intervenção das Cortes de Contas no campo das políticas públicas, pois se trata de área em que o controle não se volta à detecção de irregularidades e aplicação de sanções e, inversamente, prioriza o diagnóstico célere e tempestivo de equívocos e

inconsistências, acompanhado da formulação das respectivas sugestões de aprimoramentos e possíveis soluções.

Assim, nesse processo ocorre a valorização dos intercâmbios institucionais, onde a visão dos Tribunais de Contas pode favorecer a melhoria das escolhas orçamentárias e das opções administrativas. É importante frisar que o papel dos TCs na avaliação de políticas públicas não significa uma interferência do órgão de controle na discricionariedade do gestor público, mas na apresentação de elementos que possam subsidiar suas decisões a fim de minimizar os riscos de insucesso na implementação de uma PP. Nesse sentido, corrobora o pensamento de Willeman (2017, p. 289), ao tratar da concepção dialógica no controle das políticas públicas pelos TCs: “A aplicação da concepção dialógica no terreno do controle das políticas públicas pelos TCs minimiza o seu potencial invasivo na esfera discricionária do Estado-Administração e proporciona o amadurecimento e evolução das decisões na matéria”. Portanto, o emprego de técnicas dialógicas na cultura do controle externo, conforme explica Willeman (2017, p. 288), podem “ampliar as contribuições que os Tribunais de Contas têm a oferecer em prol da tutela dos direitos fundamentais, fornecendo uma melhor resposta à sociedade frente às limitações financeiras”.

2.2 Pressupostos epistemológicos da avaliação de políticas públicas

2.2.1 Definição de Avaliação de Políticas Públicas e principais abordagens avaliativas

Inicialmente, é importante destacar as definições das duas principais abordagens de avaliação em políticas públicas, sendo elas a avaliação com viés positivista e a avaliação com abordagem qualitativa. Sob a ótica positivista, Secchi (2013, p. 51) definiu Avaliação de Políticas Públicas nos seguintes termos:

A avaliação da política pública é a fase em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes. A avaliação compreende a definição de critérios, indicadores e padrões (performances standards).

Sob a ótica positivista, o objetivo da avaliação é analisar se as políticas públicas estão atingindo os resultados e objetivos definidos para identificar os fatores que influenciam

o seu sucesso ou fracasso, oferecendo feedbacks a serem utilizados para subsidiar a tomada de decisão e o planejamento estratégico na gestão pública.

Pollitt *et al.* (2008) explica que a Administração de desempenho e o foco nos “três Es” são constituídas por um modelo input-output, em que os objetivos são estabelecidos, a eficiência e a efetividade são mensuradas e as organizações públicas devem mudar de um sistema de controle baseado no input para um conduzido aos resultados.

A organização Internacional dos Entes Supremos de Fiscalização (INTOSAI, 1992, p. 19) afirma que a auditoria operacional compreende:

[...] auditar a economicidade de atividades de acordo com princípios e práticas administrativas sólidas, e de políticas administrativas;
auditar a eficiência da utilização de recursos humanos, financeiros e demais, incluindo o exame dos sistemas de informação, medidas de desempenho e arranjos de monitoramento, bem como os procedimentos seguidos pelas entidades auditadas para remediar as deficiências identificadas; e
auditar a efetividade dos desempenho em relação ao cumprimento dos objetivos da entidade auditada, e auditar os impactos efetivos destas atividades, comparados com o impactos que se pretendiam causar.

Portanto, as auditorias operacionais têm características de avaliação com viés mais gerencialista com foco nos “três ES” e no modelo input-output. Grande parte da reforma da administração pública que tomou de assalto grande parte do mundo da OECD relaciona-se com o objetivo de privilegiar aquilo que é essencialmente um modelo input-output de administração (Pollitt, 2008). Contudo, Faria (2005, p. 101) critica a abordagem eminentemente gerencialista da avaliação de Políticas Públicas no Brasil utilizada na administração pública, sobretudo durante a Reforma do Estado, sem considerar os aspectos políticos que envolvem as políticas públicas:

[...] a atual ‘gerencialização’ da avaliação de políticas públicas é, antes de tudo, derivada de sua instrumentalização no processo e reforma do Estado. Contudo a concepção hoje prevalecente da avaliação como instrumento administrativo e, portanto, como função supostamente alheia às disputas políticas talvez fique ainda mais evidenciada em função da postura da ciência política brasileira, que acaba, assim, por endossar esse viés distorcido do princípio republicano da desvinculação entre política e administração política.

Outra crítica às avaliações de cunho eminentemente gerencialista foi exposta por Cruz (2019, p. 15), considerando que essas avaliações desconSIDERAM efeitos não previstos limitando espaço para crítica da própria política:

A questão central que se coloca é que as avaliações técnicas, ancoradas na lógica positivista, circunscrevem-se à busca de efeitos previstos, desconsiderando os não previstos, encarados como obstáculos a superar. Logo, tem-se pouco ou nenhum espaço para a crítica da própria política, uma vez que se consideram principalmente os elementos de sua formulação e os princípios norteadores. Outro ponto importante é o pressuposto de neutralidade que orienta o avaliador, resvalando em avaliações não comprometidas com noções de justiça social, emancipação e efetividade da democracia.

Para Silva (2013), a questão principal na avaliação de políticas e programas sociais é considerar o seu aspecto dialético, ou seja, a dimensão técnica e a dimensão política. Portanto, para a autora, a avaliação de uma política deve ser orientada por intencionalidades e por um conjunto de procedimentos científicos que a qualifica como geradora de conhecimento.

Sendo a avaliação de políticas e programas sociais um movimento do processo das políticas públicas, considero que toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Trata-se de um processo que articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, político, social e cultural de uma sociedade historicamente determinada. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente (Silva, 2013, p. 20).

Portanto, diante das críticas sofridas por avaliações de Políticas Públicas eminentemente com viés positivistas, vê-se que essas avaliações por si só não respondem às questões mais profundas sobre as escolhas e os efeitos de uma política pública para a sociedade, geradas a partir de interlocuções políticas de diversos setores da sociedade. Por isso, muitos teóricos que abordam a avaliação de políticas públicas têm se debruçado nos últimos anos sobre metodologias de avaliação que abordam aspectos mais qualitativos que envolvem as políticas públicas. Nesse contexto, é importante expor a definição de avaliação qualitativa:

Nesse sentido, a avaliação qualitativa lida com os aspectos estruturais e funcionais de políticas sociais ou de instituições e, de preferência concomitantemente, com os componentes ideológicos, relacionais e políticos. Em si mesma e para que tenha sucesso, a avaliação qualitativa precisa ser encarada como um processo que reconhece os vários atores institucionais ou que compõem uma política pública ou social – em seus diversos papéis e funções – como agentes de mudança ou conservadorismo atuando, portanto, num ambiente de aprendizagem.[...] Isso lhes permite desconstruírem idéias pré-concebidas, alinhar conceitos, fazer correção de rumos, mudar prioridades, abrir mão de iniciativas que não se mostram frutíferas e até trocar seus líderes (Minayo, 2011, p. 7).

Portanto, na perspectiva das avaliações de viés qualitativo, é fundamental a participação dos grupos de interesses para uma avaliação mais ampla da Política Pública. As abordagens de avaliação participativas têm como objetivo engajar os atores no processo de avaliação, minimizar os efeitos negativos da avaliação no grupo e capacitar os atores. Esses modelos baseiam-se no paradigma construtivista, sacrificando a objetividade e precisão da pesquisa em favor de sua utilidade social, visando melhorar o programa a partir de diferentes pontos de vista dos grupos de interesse (Furtado, 2001).

Gasparini (2020, p. 15) destaca a obra de Guba e Lincoln que:

[...] dedicaram os primeiros três capítulos do livro 'Avaliação de Quarta Geração' para traçar um histórico das abordagens hegemônicas em avaliação e apresentar uma análise crítica acerca dos limites do paradigma positivista, partindo desta crítica para propor uma avaliação baseada no paradigma construtivista.

O paradigma construtivista de Guba e Lincoln é baseado na ideia de que o conhecimento é construído socialmente e historicamente, e que não existe uma verdade objetiva a ser descoberta com métodos científicos, portanto, a avaliação é considerada como um processo participativo e colaborativo na qual os atores participantes da política são vistos como co-construtores do conhecimento, e na qual o avaliador é facilitador desse processo, ao criar espaço para a reflexão crítica e a negociação de significados entre os diferentes atores envolvidos.

Explicitando as fases das abordagens da Avaliação de Políticas Públicas de Guba e Lincoln (2011), utiliza-se do estudo de Couto, Carrieri e Ckagnazaroff (2019, p. 45), conforme descrição a seguir:

A avaliação, como a conhecemos, é produto de um processo de desenvolvimento histórico. Segundo Guba e Lincoln (1989), quatro foram as gerações de avaliação utilizadas para políticas e ações implementadas. A primeira geração era marcada pela medição, ou seja, pela aplicação de testes (como provas escolares, por exemplo) e ferramentas de medição de indicadores determinados a priori para determinar o desempenho e a efetividade de uma política ou ação. A segunda geração, segundo os autores, era a fase da descrição dos efeitos de uma política ou ação, e se concentra na descrição dos pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos – o papel do avaliador passa a ser o de descritor – e a medição passa a ser apenas um dos aspectos observados durante a avaliação. A terceira geração, por fim, é a fase do julgamento, em que os esforços se concentravam na decisão do avaliador sobre a validade ou não do programa, política ou ação; o papel do julgador era o de ser um especialista conhecedor de normas técnicas e que emitia juízos de valor sobre os efeitos e produtos do objeto avaliado. A quarta geração é aquela que visa dar voz ativa à experiência dos atores envolvidos e direta ou indiretamente afetados pelos resultados ou produtos de uma política, ação ou programa. Guba e Lincoln (1989) propõem uma metodologia que possui uma denominação altamente descritiva, que é a avaliação construtivista responsiva.

Assim, as interações entre os diversos atores que fazem a política pública podem dar contribuições sobre o andamento da política e como ela pode ser aperfeiçoada. Exposto este contraponto entre as avaliações de cunho gerencialistas e as avaliações qualitativas, passa-se a expor um breve histórico da Avaliação de Políticas Públicas.

2.2.2 Breve histórico da avaliação de políticas públicas

A avaliação de políticas pública começou a ser aplicada nos Estados Unidos, em 1950. Faria (2005) explica que o primeiro *boom* da avaliação de políticas públicas ocorreu após a década de 1960. Nesse período, o governo americano criou agências especializadas em avaliação e aprofundou a aplicação de métodos quantitativos para medir a eficácia das políticas públicas, e usava-se a avaliação como mecanismo de feedback.

Já nas décadas de 1980 e 1990, segundo Faria (2005), a avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da reforma do Estado. Durante essa fase, há uma mudança no processo avaliativo, pois os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição de resultados.

De acordo com Melo (1999), a institucionalização da avaliação de políticas públicas na América Latina ocorreu no cenário da Reforma do Estado, durante a década de 1980 e início dos anos 90, e teve como objetivos a necessidade de conter gastos públicos, melhorar a eficiência e a produtividade do governo, ampliar a flexibilidade gerencial e a capacidade de resposta dos governos, além de aumentar a transparência da gestão, bem como a responsabilização dos gestores.

Conforme explicam Faria (2005) e Melo (1999), o processo de consolidação de sistemas de avaliação na América Latina teve forte influência externa de organismos multilaterais que investiam sistematicamente nesse processo, disponibilizando assistência técnica, fornecendo financiamento, articulando redes de profissionais e atrelando o financiamento de projetos à exigência de avaliação.

A partir do final dos anos 90, há uma evolução da avaliação das políticas públicas para uma abordagem mais crítica e reflexiva, buscando a mensuração para além dos resultados e efeitos imediatos das políticas. Essa fase caracteriza a quarta geração de avaliação que considera os aspectos sociais, culturais e políticos envolvidos na formulação e implementação das políticas, e suas influências no desenvolvimento social para construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Atualmente, a avaliação de políticas públicas continua sendo uma prática fundamental para a gestão pública e para a tomada de decisões baseadas em evidências, existindo ainda uma predominância de avaliações positivistas, mas existe uma tendência de as avaliações incorporarem abordagens mais qualitativas, participativas e sistêmicas, dando uma maior atenção às dimensões políticas e contextuais envolvidas no processo de avaliação.

2.2.3 Tipos de Avaliação de Políticas Públicas

Entre os principais tipos de avaliação de Políticas Públicas com ênfase positivista podemos citar a avaliação de resultados, a avaliação de processo e a avaliação de impacto. A avaliação de processo tem como objetivo identificar defeitos na elaboração de procedimentos, acompanhando a execução dos programas das políticas, gerando dados para a sua reprogramação. Esta avaliação ocorre durante o desenvolvimento do programa e permite mudanças no seu conteúdo durante a fase de execução. Já a avaliação de impacto, conforme Carvalho (2003, p. 186) “é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social”. Essa modalidade de avaliação busca responder a três questões fundamentais, conforme Ramos e Schabbach (2012, p. 1278): “a) As mudanças observadas na situação-problema se devem à intervenção ou a outros fatores? b) Uma solução se aplica a outras realidades, ou apenas a determinado contexto? c) As mudanças são permanentes ou temporárias, cessando com a interrupção do programa?”. Conforme Viana (1996, *apud* Ramos; Schabbach, 2012, p. 1277-1278):

A avaliação de processo diferencia-se da de impacto pelo seu objeto, ou seja, pela aferição da adequação entre meios e fins, considerando o contexto em que a política está sendo implementada e seus aspectos organizacional e institucional, social, econômica e político; e ainda pelo seu objetivo, qual seja, o de permitir a correção do modelo de causalidade e da implementação, visando reorientá-la em função dos objetivos propostos.

Por sua vez, a avaliação de resultados procura verificar se o programa alcançou os objetivos, quais foram seus efeitos e consequências, mensurando o grau de êxito do programa em termos de mudança efetiva nas condições prévias de vida das populações beneficiadas. Pode-se dizer que a avaliação por resultados contempla a avaliação de impacto na medida em que verifica o nexo causal entre os resultados do programa e mudanças nos aspectos sociais da

população beneficiada. Trata-se de uma avaliação *ex post*, ou seja, é uma avaliação posterior a implantação da ação governamental.

Com relação à avaliação de políticas sociais com um viés qualitativo, buscando compreender a política a partir de suas múltiplas dimensões, atentando para a complexidade do fenômeno, ou seja, seu caráter processual, contextual, flexível e dinâmico, pode-se citar o método experiencial do professor Raul Lejano, a avaliação em profundidade da professora Lea Rodrigues e a avaliação construtivista responsiva.

Rodrigues (2016, p. 104), explica o método experiencial de Lejano da seguinte forma:

O Método experiencial, apresentado por Lejano (2012), é uma proposta inovadora porque fornece novos referenciais teórico-metodológicos capazes de integrar as perspectivas quantitativas e qualitativas de análise, de forma a alcançar um nível mais profundo de compreensão de questões não resolvidas pelos métodos tradicionais.

Com relação à avaliação em profundidade, Rodrigues (2008, p. 13) explica que:

Considera que sua avaliação só fará jus ao termo se operar a abrangência analítica para além da política em si, seu marco legal e seu conteúdo, e para além do recorte empírico, de forma que se possam realizar inferências mais gerais a partir de resultados localizados. Para tal, priorizam-se as noções de contexto, processo, trajetória, pluralidade, interação e multidimensionalidade.

Rodrigues (2008) apresenta os fundamentos da sua proposta avaliativa por meio de quatro eixos analíticos da Avaliação em Profundidade: Análise de Conteúdo do Programa, abordando a formulação, as bases conceituais e a coerência interna da política; Análise de Contexto, que se refere ao levantamento de dados sobre o momento político, social, econômico e cultural que levou à implementação da política ou programa; Trajetória Institucional, que busca a coerência do programa ao longo de suas vias institucionais; e Espectro Territorial e Temporal, que dimensiona a implementação da política no contexto territorial de sua aplicação e as mudanças ao longo do tempo.

Já a avaliação construtivista responsiva enfatiza a importância do diálogo e da colaboração entre os atores envolvidos, considerando que o conhecimento é construído socialmente e que as vivências e valores dos diferentes atores envolvidos em um processo são importantes para a compreensão da realidade. Nesse sentido, busca garantir que as necessidades e perspectivas de todos sejam consideradas.

Segundo Pollitt *et al.* (2008), a responsividade é o moldar dos serviços públicos, de acordo com a conveniência em preferência de seus usuários. Para aferição da responsividade, as ESFs reputaram necessário sair de suas tarefas usuais, no sentido de que é difícil aferir a responsividade e a satisfação dos usuários sem que estes sejam consultados diretamente.

Feitas essas explanações sobre as metodologias e tipos avaliação de políticas públicas, é importante frisar que a NBASP 9020 traz orientações para avaliação de Políticas Públicas abrangendo aspectos de avaliações mais amplos com uma maior participação dos atores, de forma a buscar avaliar as transformações sociais que uma política pública pode trazer para a sociedade. Nessa perspectiva, a avaliação construtivista responsiva parece estar alinhada com o modelo proposto pela NBASP 9020.

A avaliação de quarta geração de Guba e Lincoln é implementada por meio de pressupostos metodológicos construtivistas, sendo uma avaliação responsiva em que as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse servem como foco organizacional (base para determinar a informação necessária), ou seja, definem parâmetros da avaliação por intermédio de um processo interativo e de negociação que envolve os grupos de interesse (Kantorski *et al.*, 2009).

Guba e Lincoln (1988 apud Kantorski *et al.*, 2009) identificaram 3 grupos de interesses: os que produzem a política (os agentes), os beneficiários e os que são impactados negativamente pela política (as vítimas). Os autores propõem o processo hermenêutico dialético como caminho para a realização de uma avaliação com enfoque construtivista responsivo:

É hermenêutico porque tem caráter interpretativo, e dialético porque implica comparação e contraste de diferentes pontos de vista, objetivando alto nível de síntese. Os autores afirmam que a proposta desse processo não é justificar uma determinada construção ou atacar fraquezas de outras, mas construir uma forma de conexão que leve à exploração mútua de todas as partes. O objetivo é alcançar um consenso, quando possível; quando não, expor e esclarecer as diferentes visões (Kantorski *et al.*, 2009, p. 346).

Assim, com a visão das diversas partes interessadas sobre a política e o debate interativo entre eles, acredita-se que a avaliação no modelo construtiva responsiva é um bom caminho para avaliação de aspectos mais qualitativos das políticas públicas como utilidade, relevância e necessidades, podendo contribuir para o aprimoramento das políticas públicas, sobretudo as da área da saúde.

É importante ressaltar que novas metodologias de Avaliação de Políticas Públicas com viés mais qualitativos são bem-vindas no âmbito dos Tribunais de Contas para que as Cortes de Contas possam avançar na avaliação de PPs.

2.2.4 Avaliações qualitativas x Avaliação da NBASP 9020

É importante frisar que muitas das orientações e diretrizes para a Avaliação de Políticas Públicas dos Tribunais de Contas, contidas na NBASP 9020, assemelham-se às características das avaliações de PPs com viés qualitativo.

O item 1.1 da Norma que trata da “Visão geral” informa que, entre as características de uma avaliação encontram-se: a combinação de métodos científicos de pesquisa, o exame do papel das distintas autoridades públicas implicadas e os atores da sociedade civil, assim como sua inclusão sistemática no processo de avaliação.

Sobre a combinação dos diversos métodos científicos, Jesus e Henriques (2017, p. 16) explicam que:

A capacidade de realizar mudanças incrementais e avançar na gestão de políticas sociais está ligada diretamente a realizar novas perguntas e entender processos que não poderão ser apreendidos se não utilizar e combinar diversas ferramentas e metodologias, a fim de compreender a complexidade e dinâmica de nossa realidade. Os resultados mostrados nas avaliações do PBF e PO mostram que a capacidade de inovar e se transformar ao longo do tempo só é possível por causa do incentivo e absorção de diversas metodologias de avaliação.

Gussi e Oliveira (2016) explicam que, para uma avaliação em profundidade, uma dimensão a ser considerada é a construção de metodologias numa perspectiva processual, multidimensional e analítica da avaliação:

Essa perspectiva de avaliação em profundidade das políticas públicas implica em uma dupla dimensão: primeira, analítica, refere-se à compreensão das políticas públicas, no esteio das configurações contemporâneas do Estado; e a segunda dimensão, metodológica, implica na construção de metodologias que se filiem à perspectiva processual, multidimensional e analítica de avaliação (Gussi; Oliveira, 2016, p. 15).

Sobre o papel das distintas autoridades públicas e atores da sociedade civil, citado na norma, Cruz (2019, p. 171), tratando da construção de uma avaliação em profundidade, explica que “para que tal empreendimento tome densidade, é importante fazer observações

(diretas e/ou participantes) das instituições e também entrevistas com os atores-chave situados em diferentes instâncias de poder”.

A avaliação de PPs nos moldes da NBASP 9020 busca avaliar, além de indicadores de resultados, outros indicadores como utilidade, relevância, necessidades e impactos sócio econômicos, conforme quadro exposto na norma de auditoria. A NBASP 9020 traz os seguintes conceitos de utilidade e relevância:

A **relevância** da política, a qual é a adequação dos seus objetivos em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que a política quer transformar;

A **utilidade** da política lida com a questão de conhecer se a política foi útil, levando em conta, por um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não-intencionais e os não-esperados; por outro, as necessidades que aquela política pretendia transformar.

Em resumo, a avaliação de políticas públicas não deveria se limitar a objetivos pré-estabelecidos, uma vez que pode questionar os objetivos estabelecidos na legislação. O principal objeto de seu exame deveria ser dimensionar tanto a utilidade de uma política, quanto a eficácia de seus instrumentos (IRB, 2022, p. 9).

Sobre essa limitação da avaliação exclusiva para os efeitos previstos da política, Moscovici (2021) explica que a avaliação de utilidade pode levar inclusive ao questionamento dos próprios objetivos da política, o que é impossível em uma auditoria operacional.

Pode-se observar que, conforme as diretrizes estabelecidas na NBASP 9020, os TCs não devem se limitar a objetivos pré estabelecidos, ou seja, não devem se limitar à efetividade do que fora proposto ou previsto na política pública. Sobre essa questão, Castro (1989 *apud* Rodrigues, 2008, p. 9), faz uma crítica às avaliações no modelo simplesmente positivista:

[...] os limites colocados por este tipo de avaliação apresentam-se, principalmente, no fato de que ela se volta para efeitos esperados, muitas vezes desconsiderando ou minimizando o que algumas abordagens denominam “efeitos não previstos”, que são considerados, no mais das vezes, como entraves a ser superados. Neste tipo de abordagem, portanto, há pouco espaço para a crítica à própria política desde sua formulação e menos ainda aos princípios nos quais ela se alicerça.

A própria NBASP 9020 apresenta a distinção entre os tipos diferentes de efeitos que serão avaliados, os efeitos esperados e os efeitos inesperados:

Os “**efeitos esperados**” são aqueles observados em relação aos objetivos estabelecidos pela política. A avaliação é primordialmente baseada na mensuração dos efeitos esperados e assume que os objetivos da política que produz esses efeitos são formulados e podem ser analisados.

Os “efeitos inesperados” são aqueles que não eram pretendidos pelos objetivos estabelecidos. Eles podem ser “positivos” ou “negativos” (às vezes são chamados de “efeitos perversos”). A avaliação deve levar em conta os efeitos inesperados de uma política de modo a ser completa e não limitada pelos seus objetivos estabelecidos (IRB, 2022, p. 15).

Portanto, vê-se uma certa similaridade das orientações trazidas na NBASP 9020 com as características de avaliações de viés qualitativo. Para reforçar essa similaridade, é importante ressaltar que a própria norma (NBASP 9020) aborda a participação das diversas partes interessadas na política pública para fins de mensurar os efeitos reais e percebidos:

A avaliação de políticas públicas deve atentar não apenas para os efeitos objetivos, mas também para os efeitos “percebidos” pelos atores que participam da política e pelos seus beneficiários. A mensuração tanto dos “efeitos objetivos”, quanto dos “efeitos percebidos” também implica que a posição e as opiniões das partes interessadas na política pública, tais como administrações e entidades públicas relacionadas, beneficiários potenciais e terceiras partes envolvidas (organizações e pessoas) devem ser descritas e avaliadas (IRB, 2022, p. 15).

Dessa forma, faz-se necessária a participação das partes interessadas na avaliação da política pública. Outro autor que defende a avaliação qualitativa é Furtado (2001, p. 169), sobre a participação dos grupos de interesse na avaliação de Políticas Públicas, ele explica que:

A participação e o envolvimento dos grupos de interesse no processo avaliativo e na construção de indicadores de avaliação vêm sendo discutido ao longo das últimas décadas por vários pesquisadores da área (Patton, 1982; Weiss, 1983; Guba & Lincoln, 1987 e 1989; Campos, 1997; Marcier, 1995 e 1997; Rossi et al, 1999)[...]

De modo geral os grupos de interesse são formados por pessoas com características comuns (pais, estudantes, gestores, usuários etc.) que têm algum interesse na performance, no produto ou no impacto do objeto da avaliação, isto é, estão de alguma forma envolvidos ou potencialmente afetados pelo programa e por eventuais consequências do processo avaliativo.

Ainda sobre os grupos de interesse, a NBASP 9020 destaca a colaboração com as partes interessadas como um ponto central da Avaliação de Políticas Públicas:

Diferentemente da maioria das auditorias operacionais, a colaboração com as partes interessadas é um ponto central da avaliação de políticas públicas, uma vez que seus representantes acompanharão o avaliador ao longo de todo o processo de avaliação. Eles devem adotar uma atitude construtiva ao longo dele, uma vez que a principal motivação da avaliação não é evidenciar e corrigir disfunções, mas sim ajudar os tomadores de decisão a responder melhor às necessidades sociais ou políticas.

Portanto, as partes interessadas podem:

- Ser envolvidas na escolha para o objeto específico da avaliação da política pública, o cronograma e a metodologia;
- Ser participantes ativos na avaliação;

- Beneficiar-se dos relatórios provisórios e definitivos;
- Ter um papel no processo de tomada de decisões pós-avaliação (IRB, 2022, p. 18-19).

O processo de avaliação é de caráter associativo e inclusivo, a fim de beneficiar-se de vários conhecimentos especializados e da visão das partes interessadas (Moscovici, 2021). Assim, vê-se o caráter participativo e democrático das Avaliações de PPs propostas pela NBASP 9020. Sobre esse aspecto, Moscovici (2021, p. 12) destaca a importância da construção de decisões participativas para legitimar as decisões do gestor público:

Hoy en día, los poderes públicos, ya actúen a nivel nacional, local o incluso internacional, no pueden obrar sin tomar decisiones informadas que deben poder justificar ante un amplio abanico de partes interesadas: los beneficiarios, los ciudadanos, los contribuyentes, los agentes económicos, la sociedad civil, los otros responsables y financiadores nacionales y, a veces también, los donantes o la comunidad internacionales.

No entanto, a NBASP 9020 (IRB, 2021, p. 13) esclarece que, mesmo que um diálogo interativo entre o Promotor e a entidade avaliadora seja fundamental para o processo de avaliação, esta comunicação não deve comprometer a independência e a objetividade da mesma, sendo que “no caso das EFS, é obrigatório que elas mantenham sua independência da influência política e não atendam às demandas de determinados interesses políticos particulares”.

A NBASP 9020 chama atenção para a sistematização das relações causais que possam demonstrar a conexão entre a ação política e o efeito observados, a fim de avaliar a utilidade da política:

Um ponto crucial é que a avaliação de políticas públicas tem como objetivo atribuir os efeitos observados aos instrumentos de política implantados, sem os quais não é possível avaliar a utilidade da política. Portanto, é necessário que seja baseada em relações causais que possam demonstrar a conexão entre a ação política e o efeito mensurado. Em princípio, a avaliação deve “**modelar a política**”, isto é, *realizar um mapeamento sistemático da corrente de causalidades entre os objetivos, os insumos, os processos, os produtos, os resultados e os impactos (os esperados e os inesperados)* (IRB, 2022, p. 15).

Sobre a necessidade de produção de conhecimento sistematizado na avaliação de políticas públicas, Jannuzzi (2020, p. 51) explica que:

[...] a meta-avaliação permite fazer uma avaliação “triangulada” de políticas e programas, contrapondo achados de pesquisas realizados com diferentes sujeitos, regiões, períodos, técnicas, fonte de dados, critérios avaliativos, paradigmas e perspectivas de análise. Em uma perspectiva pós-positivista, a ciência social – e a

avaliação – não está em busca de uma “verdade” incontestável, mas sim na sistematização de conhecimento técnico e científico coerente na lógica argumentativa, disciplinado na produção de evidências e robusto na perspectiva paradigmática adotada. Tomadores de decisão precisam conhecer, em bases plurais, os achados sobre a questão em tela e possíveis implicações de suas escolhas.

A NBASP 9020 ressalta ainda que as EFS podem avaliar ou revisar as avaliações realizadas por outras entidades, realizando, assim, uma meta-avaliação:

Quando apropriado, as EFS podem, ainda, levar em conta as avaliações existentes na matéria em questão. Neste caso, a EFS avalia ou revisa as avaliações realizadas por outras entidades. Este tipo de avaliação é chamado de “meta-avaliação”, e é utilizada para determinar a utilidade, a propriedade, a natureza sistemática e a acurácia de uma – ou múltiplas – avaliações. Também é possível sintetizar os resultados das avaliações consideradas como de qualidade adequada.

Além disso, em alguns países, a própria administração pública avalia suas políticas e programas: neste caso, o papel da EFS pode consistir no exame das avaliações realizadas pelos ministérios e agências em termos de completude, validade e abordagem. Tal exame pode tomar a forma tanto de uma fiscalização de avaliação dos resultados, quanto de uma avaliação externa das unidades administrativas anteriormente mencionadas (IRB, 2022, p. 7).

Portanto, vê-se uma certa similaridade entre as características das avaliações qualitativas e as da avaliação descrita na NBASP 9020, ficando claro que a norma nova pretende que os TCS desenvolvam avaliações mais qualitativas, e para isso é preciso o desenvolvimento de novas metodologias de avaliação no âmbito dos Tribunais de Contas.

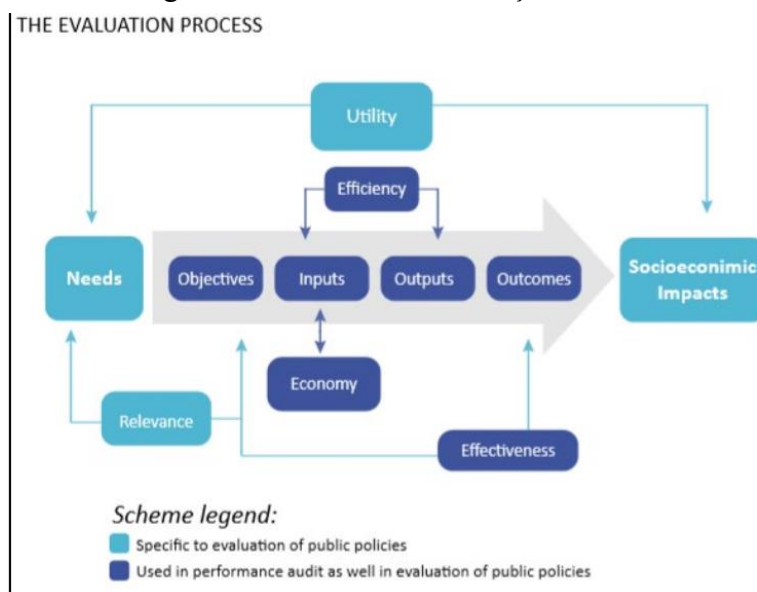
2.2.5 Principais diferenças entre Avaliação de Políticas Públicas e Auditorias Operacionais

Existe, na NBASP 9020, uma diferenciação bastante abordada na referida norma, que é a distinção entre a Avaliação de Políticas Públicas e as Auditorias Operacionais. A norma traz conceitos e características próprias de cada um desses modelos de avaliação. Portanto, é imprescindível expor as diferenças entre esses modelos para perceber que o modelo da NBASP 9020 trata de uma nova forma, mais ampla, de fazer Avaliação de PPs atribuída às Cortes de Contas.

O item 1.2 *Antecedentes* da NBASP 9020 (2020, p. 2) informa que “essas orientações objetivam definir as principais características da avaliação de políticas públicas” e que a “Avaliação de PPs abarca conceitos mais amplos que os da auditoria operacional”.

A auditoria operacional é o tipo de avaliação de políticas públicas que é realizada predominantemente em todos os Tribunais de Contas do Brasil. Conforme se vê na Figura 1, a seguir, a Avaliação de Políticas Públicas nos moldes da NBASP 9020 é mais ampla que a auditoria operacional:

Figura 1 – Processo de avaliação



Fonte: Instituto Rui Barbosa (2021).

Enquanto o cerne da auditoria operacional é a avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o cerne da avaliação de políticas públicas é a avaliação do impacto global de uma política, de curto e longo prazo (o qual, geralmente, requer considerar outras políticas que têm efeito no mesmo campo), e a avaliação da sua utilidade (NBASP 9020, 2020, p. 3). Assim, a NBASP 9020 define a Avaliação de Políticas Públicas: “A avaliação de política pública é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade”.

Existem grandes diferenças também entre as Avaliações de Políticas Públicas e as AOPs com relação aos critérios de seleção do objeto da avaliação ou auditoria. Segue um quadro com os principais critérios de seleção contidos na NBASP 9020 e no Manual de AOP do TCE - CE:

Quadro 1 – Critérios de Seleção das AOPs x Critérios de Seleção das Avaliações (NBAP 9020)

CRITÉRIOS DA SELEÇÃO DO OBJETO DAS AOPs	DESCRIÇÃO	CRITÉRIOS DA SELEÇÃO DO OBJETO DA AVALIAÇÃO NA NBASP 9020	DESCRIÇÃO

Agregação de Valor	É a capacidade de a auditoria agregar valor, por meio de sua contribuição para a avaliação e a melhoria da gestão pública	A importância da Política	A importância leva em consideração: • o tamanho do seu orçamento; • o número ou a importância das partes interessadas, ou a complexidade das conexões entre elas; • o alcance do seu efeito potencial previsto sobre a sociedade; • a complexidade da política • a importância simbólica da política para a opinião pública.
Materialidade	indica que o processo de seleção deve levar em consideração os valores envolvidos no objeto de auditoria, pois a auditoria deve produzir benefícios significativos, visto que o aperfeiçoamento de processos em objetos de auditoria com alta materialidade tem grande possibilidade de gerar economia ou eliminar desperdícios	. A Possibilidade de Medir os diversos “Efeitos” da Política	A avaliação da utilidade requer a mensuração dos efeitos, visto em relação com outros aspectos, como os custos e a organização da política: os efeitos podem ser avaliados tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos
Relevância	é o critério de avaliação que busca levantar a importância relativa das ações em estudo, independentemente de sua materialidade	O período desde a implantação da política	é preferível esperar ao menos dois ou três anos após a implantação da política pública, de modo a ter dados suficientes e evitar resultados preliminares. Além disso, este espaço de tempo é essencial para permitir a avaliação dos efeitos de longo prazo e indiretos, os quais são componentes críticos para a avaliação
Vulnerabilidade	as vulnerabilidades são situações ou propriedades intrínsecas do objeto de auditoria que podem estar associadas à ocorrência de eventos adversos (ABNT, 2009). Em termos simples, é todo evento que pode comprometer ou impedir o alcance do objeto pretendido		
Estudo de viabilidade	seu objetivo é determinar se existem condições prévias necessárias para a realização da auditoria, indicando os potenciais problemas que poderiam vir a ser objeto da		

	auditoria.		
--	------------	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) com base no Manual de AOP (TCE - CE) e NBASP 9020.

Existem mais diferenças entre Avaliação de Política Pública e Auditoria Operacional. Embora a AOP seja um procedimento avaliativo de uma ação governamental, a Avaliação de Política Pública é bem mais ampla. Moscovici (2021) descreve pontos que distinguem a Avaliação de PPs e a Auditoria Operacional:

La evaluación no es simplemente una ampliación de la auditoría operativa o del control de calidad de la gestión. Difiere del control en particular en el sentido de que debe dar lugar a una evaluación compartida sobre la eficacia de la política y no a una simple verificación del cumplimiento de las normas jurídicas, administrativas o técnicas. Por lo tanto, el enfoque de una evaluación es diferente: la organización, los procedimientos y la gestión se evalúan en función de los resultados generales y del impacto en la sociedad, y no en relación con una norma establecida o con criterios de gestión, o incluso con los objetivos previstos, a diferencia de la auditoría operativa. En este sentido, una evaluación presenta varias características específicas: • En primer lugar, las políticas públicas se estudian en sus diversas dimensiones y siempre de manera transversal y multidisciplinar [...] (Moscovici, 2021, p. 11).

• En segundo lugar, el proceso de evaluación es de carácter asociativo e inclusivo, a fin de beneficiarse de varios conocimientos especializados y de la visión de las partes interesadas. • Por último, y esto es muy importante, el evaluador no es ni un auditor ni un juez. El evaluador se centra tanto en los puntos fuertes como en las debilidades, ya que su principal preocupación es buscar formas concretas de mejorar. En resumen, la evaluación permite: – determinar si se han alcanzado o no los objetivos de una política pública, si eran coherentes y realistas; – identificar los impactos de dicha política, directos o no, para diferenciarlos de los factores exógenos; – reunir elementos útiles para una posible reorientación, a fin de mejorar la eficacia de la acción pública e informar el proceso de toma de decisiones (Moscovici, 2021, p. 12).

Assim, pode-se dizer que a avaliação de políticas públicas, prevista na NBASP 9020, é um processo sistemático e multidimensional que examina a eficácia, os impactos e a coerência de uma política, considerando tanto os resultados pretendidos quanto os efeitos reais na sociedade. Diferente de uma auditoria, que se limita à verificação de conformidade com normas, a avaliação envolve uma análise transversal e interdisciplinar, incorporando a participação de diversas partes interessadas. Seu principal objetivo é identificar pontos fortes e fracos, fornecendo informações que possibilitem ajustes e melhorias para otimizar a ação pública e orientar a tomada de decisões.

2.2.6 Avaliação de Políticas Públicas na NBASP 9020: principais conceitos teóricos e características presentes na norma

A NBASP 9020, inserida nas Normas Brasileiras de Auditoria Aplicada ao Setor Público, em 2020, traz orientações que permitem às Instituições de Controle Externo valorarem a utilidade de uma política pública:

Essas orientações têm como objetivo auxiliar as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) e outras instituições encarregadas pela avaliação 1 para alcançar o seu objetivo, que é analisar de modo neutro e independente os diversos critérios que permitem emitir uma valoração sobre a utilidade de uma política pública (sem se concentrar em nenhuma unidade administrativa concreta) (IRB, 2022, p. 5).

A avaliação de utilidade lida com a questão de conhecer se a política foi vantajosa, levando em consideração, por um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não-intencionais ou não-esperados, e, por outro, as necessidades que pretendia atender (IRB, 2022).

Em certa medida as AOP veem a utilidade em termos de efetividade/eficácia, pois analisam se os resultados previstos foram alcançados, mas, em geral, não veem os efeitos indiretos e imprevistos, porque estão muito limitados aos resultados esperados. De forma geral, a utilidade de uma PP está relacionada ao valor público que ela gera para a sociedade. O Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (Brasil, 2020, p. 99) destaca que:

A utilidade está, portanto, ligada ao conceito de valor público, isto é, ao conjunto de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização pública, que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e que modifiquem certos aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (Serra, 2008; TCU, 2017).

A avaliação da utilidade de uma política está relacionada, portanto, ao valor público que ela gera para o indivíduo. Já o critério da relevância da política, previsto na NBASP 9020 (IRB, 2022, p. 9), é definida como: “a adequação dos seus objetivos em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que a política pública quer atender”.

Para Granato Neto (2020), a avaliação da relevância de uma política pública é avaliar a dimensão da pertinência da política: “(i) a **pertinência** da política pública, que verifica se os objetivos de uma política pública são coerentes com as necessidades sociais e se eles são suficientes para atendê-las”. A avaliação nos moldes da NBASP 9020 deve averiguar a pertinência daquela política, ou seja, se a política pública está adequada às reais necessidades daquela população.

Outro critério presente na NBASP 9020 (IRB, 2022, p. 15) é a avaliação de impactos sócio econômicos. Os impactos são definidos na norma como aqueles “Efeitos retardatários ou de médio a longo prazo, que na maior parte das vezes atinge outros indivíduos além do público-alvo, são descritos como “impactos”.

O Referencial de Controle de Políticas Pública do TCU (Brasil, 2020, p. 99) traz características da avaliação de impacto:

O enfoque na atribuição do resultado é o selo distintivo das avaliações de impacto, cujo desafio central consiste em identificar a relação causal entre a política ou programa e os resultados de interesse. De acordo com o Banco Mundial (2018), avaliações de impacto são um tipo particular de avaliação que procura responder a uma pergunta específica de causa e efeito: qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse? Trata-se, portanto, de uma avaliação que busca estimar mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser diretamente atribuídas a uma política pública ou programa específico.

Assim, tanto na avaliação da relevância como da utilidade da política e dos impactos, os beneficiários têm papel fundamental na identificação do valor público da política. Portanto, a avaliação de políticas públicas, conforme a NBASP 9020, é mais abrangente que uma simples avaliação de resultados, pois ela não se concentra em um órgão ou unidade administrava específica, mas em avaliar o papel dos participantes e beneficiários da política pública, a fim de se ter um parecer objetivo sobre o valor público, a relevância e os impactos que esta política traz para a sociedade.

A NBASP 9020 (IRB, 2021, p. 17) destaca o processo de cooperação conjunta com as partes interessadas da construção do projeto de avaliação:

A avaliação de políticas públicas é um processo característico, especialmente por apoiar-se na cooperação, e às vezes na construção conjunta da abordagem com as partes interessadas que são atores na política, ou que são beneficiários diretos ou indiretos das ações avaliadas, ou, simplesmente, são afetados pela política.

Sobre as partes interessadas da política, Moscovici (2021, p. 19) destaca que:

Es esencial involucrarlas, porque están familiarizadas con la política interna, son ricas fuentes de información y a menudo se asocian con los cambios que defendemos. Por lo tanto, pueden ayudarnos a formular las preguntas correctas y a proponer los caminos adecuados para la reforma.

Portanto, é importante envolver atores da política no processo de avaliação, pois eles possuem conhecimento profundo da política, permitindo formular perguntas adequadas e propor caminhos viáveis para mudanças, enriquecendo o processo e garantindo que as reformas

sejam pertinentes ao contexto. Moscovici (2021, p. 22) descreve várias vantagens de se utilizar as partes beneficiárias como integrantes da avaliação de Políticas Públicas:

La participación de las partes interesadas permite analizar los temas desde diferentes ángulos, en particular examinando las necesidades de los ciudadanos afectados y las externalidades de las políticas. Además de los beneficiarios directos e indirectos, la evaluación puede implicar a los ciudadanos, con respecto al interés general que cualquier política tiene en cuenta.

A participação das partes interessadas permite analisar as políticas por diferentes ângulos e permite observar as necessidades dos cidadãos e externalidades da política. Esta avaliação participativa, como descrita na norma, não tem a intenção interferir no poder discricionário do gestor público, mas de fornecer elementos que sirvam de base para que o gestor público tome suas decisões, redirecione a política pública ou ratifique as decisões tomadas. Portanto, a avaliação de políticas públicas, tal qual exposta na NBASP 9020, se mostra como uma ferramenta para auxiliar o gestor público nas suas decisões. Assim, destaca a própria NBASP 9020:

Entretanto, é de crucial importância que o avaliador não adentre a política a ponto de prescrever orientações. Esta armadilha é evitável se: * as entidades avaliadoras de desempenho são encorajadas a manifestar sua adesão ao princípio da independência; *as recomendações oriundas das conclusões do final do relatório são orientações possíveis para a política, baseadas em fatos e observações, não sendo vinculantes para os poderes executivo e legislativo (IRB, 2022, p. 7).

Esse caráter independente dos Tribunais de Contas pode fortalecer, por meio das avaliações de políticas públicas, o princípio da democracia. Moscovici (2021, p. 11) explica esse papel das Avaliações de Políticas Públicas pelas EFS para contribuir com a democracia:

También contribuye al debate democrático que es esencial, ya que es neutral y está basado en pruebas, con la participación inclusiva de las partes interesadas y sin promover necesariamente soluciones únicas. Así pues, la evaluación de las políticas públicas da a los ciudadanos y a los responsables de la toma de decisiones los medios para formarse sus propias opiniones, y para tomar una decisión informada, basada en análisis claros y verificados.

Assim, os TCs podem contribuir para o debate democrático por meio desse modelo de avaliação por ser um processo neutro, baseado em evidências e inclusivo, envolvendo diferentes partes interessadas. Uma outra característica da Norma de Auditoria 9020 é possibilidade de uso de especialistas no trabalho de Avaliação, disposto no item 5.4:

A natureza científica e multidisciplinar da avaliação de políticas públicas significa que se pode recorrer a especialistas de diversos campos do conhecimento: economistas, estatísticos, sociólogos, especialistas na área que será avaliada etc. (Veja ISSAI 2620 – Utilização do Trabalho de Especialistas, item 5.4). A entidade encarregada de avaliar políticas públicas pode constituir uma equipe permanente de especialistas em métodos dedicada a essas avaliações. Entretanto, em razão da falta de recursos, pode ser necessário recrutar um ou mais especialistas externos renomados, tanto na área metodológica, quanto na área da política avaliada, geralmente de modo temporário ou com jornada parcial. Essas necessidades devem ser identificadas na análise da viabilidade da avaliação (IRB, 2022, p. 25).

Sobre a utilização de especialistas no trabalho de avaliação de PP nas EFS, Moscovici (2021, p. 19) descreve essa possibilidade nos Trabalhos de *Cour des Comptes*:

Además de las partes interesadas, el equipo de evaluación puede contar con la participación de expertos independientes en su labor, capaces de valorar los temas de la evaluación o los efectos de las políticas públicas, así como con los propios beneficiarios de las políticas a través de consultas ciudadanas o paneles de usuarios que se han desarrollado recientemente.

A combinação de métodos quali-quant, dependendo das questões de avaliação, é outra característica da avaliação quando se quer medir o impacto e está previsto no item 4.1.2 da NBASP 9020 (IRB, 2022, p. 4):

O conceito de efeitos/impactos mensuráveis é fundamental na avaliação de políticas públicas. Por um lado, a avaliação da utilidade requer a mensuração dos efeitos, visto em relação com outros aspectos, como os custos e a organização da política: os efeitos podem ser avaliados tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos (isto é, uma valoração objetiva pode ser efetuada adequadamente se se baseia na fidedignidade dos dados resultantes).

Sobre essa característica, Moscovici (2021, p. 19) descreve a experiência desse tipo de avaliação na *Cour des Comptes*:

4.3. La combinación de métodos cualitativos y cuantitativos: Al igual que la mayoría de los profesionales de la evaluación, la Cour des comptes utiliza principalmente el enfoque cualitativo. Esto se basa no solo en la fuerte participación de las partes interesadas, sino también en el estudio de casos, encuestas por muestreo o evaluaciones comparativas. Esto último es esencial para recoger las mejores prácticas de las organizaciones que se enfrentan a retos similares; nos permite dar un paso atrás, pero también hacer recomendaciones ya probadas en otros entornos. Además de la dimensión cualitativa, la dimensión cuantitativa también sigue estando, por supuesto, muy presente y su fortalecimiento es un objetivo clave para la Cour des comptes. Este

enfoque requiere el acceso a bases de datos potentes, el desarrollo de instrumentos econométricos específicos y la capacidad de analizar varios escenarios alternativos. Para medir el impacto de una política pública sobre una determinada variable, es necesario reconstruir la situación que habría ocurrido en ausencia de una política, la llamada situación «contrafáctica», y compararla con la situación que ha tenido lugar, es decir, la situación fáctica.

Assim, a *Cour des Comptes* dá ênfase ao uso de abordagens qualitativas, como a participação das partes interessadas e estudos comparativos de melhores práticas, mas também busca fortalecer a dimensão quantitativa. O uso de ferramentas quantitativas, como bases de dados e instrumentos econométricos, permite medir o impacto das políticas públicas, comparando a situação real com cenários hipotéticos, conhecidos como "contrafactuais", para obter uma avaliação mais precisa.

A utilização de técnicas comparativas está presente na NBASP 9020 (IRB, 2022, p. 24), no item 5.3, alínea d:

[...] d) Estudos de corte comparativos de modo a avaliar os resultados e os impactos de uma política. O objetivo desses estudos é recriar, seja explicitamente (grupo de controle) ou implicitamente (uma análise “*coeteris paribus*”, diferenças em diferenças), uma situação fictícia na qual a política pública não existe, e uma situação contrafactual à qual a situação atual é comparada. Com esta comparação é possível, com certo grau de confiabilidade, avaliar o resultado da política examinada [...].

O objetivo desses estudos é recriar, seja explicitamente (grupo de controle) ou implicitamente (uma análise “*coeteris paribus*”, diferenças em diferenças), uma situação fictícia na qual a política pública não existe, e uma situação contrafactual à qual certo grau de confiabilidade, avaliar o resultado da política examinada.

Moscovici (2021, p. 13) descreve a experiência da Corte de Contas Francesa na utilização de métodos comparativos e do intercâmbio de experiências:

Las comparaciones son también un componente esencial del proceso de evaluación: las comparaciones entre las políticas de otros países suelen proporcionar al evaluador valiosas referencias. Del mismo modo, el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre las EFS, estén o no avanzadas en el ejercicio de la misión de evaluación, solo puede contribuir a enriquecer sus conocimientos técnicos.

Em resumo, Moscovici (2021) destaca que comparações internacionais e o intercâmbio de experiências entre instituições são fundamentais para a avaliação de políticas públicas. Essas práticas proporcionam referências valiosas e aprimoram o conhecimento técnico, contribuindo para avaliações mais eficazes e a adoção de melhores práticas.

2.2.7 A experiência da *Cour des Comptes* na Avaliação de Políticas Públicas

Considerando que a NBASP 9020 trata de normas para Avaliação de PPs nos TCs, sendo oriunda de diretrizes da INTOSAI e, mais especificamente, de um grupo de trabalho da *Cour des Comptes* que coordenou os estudos nessa área na referida entidade, acredita-se ser importante para o objetivo desse trabalho acadêmico descrever um pouco da experiência da *Cour des Comptes* com avaliação de PPs.

A *Cour des Comptes* tem sido vanguardista nas Avaliações de Políticas das EFS, tendo, inclusive, formado grupo de trabalho que presidiu os estudos de avaliação na INTOSAI:

Bajo la dirección del Grupo de trabajo sobre la evaluación, presidido por la Cour des comptes, la adopción de las directrices de la GOV 9400 (renombradas en GUID 9020 en 2019) por INTOSAI en 2016 permitió a las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) aplicar normas de calidad en la selección de los temas a evaluar, la participación de partes interesadas y expertos, la planificación de evaluaciones, los instrumentos y métodos utilizados, la adopción y publicación de informes (Moscovici, 2021, p. 17).

Houve a adoção das diretrizes GOV 9400 que foram renomeadas de GUID 9020. No Brasil, foram introduzidas nas normas brasileiras de auditoria aplicadas ao setor público com o nome NBASP 9020.

A avaliação de políticas públicas ganhou uma condição tão privilegiada na França que a *Cour of Comptes* ganhou uma previsão explícita no texto constitucional, desde 2008, como órgão avaliador de PPs:

En este contexto y entre todos los evaluadores antes mencionados, la Cour des comptes es el único junto con el Parlamento, que tiene esta tarea consagrada en la Constitución. [...] De hecho, es la revisión constitucional del 23 de julio de 2008 la que asigna explícitamente esta tarea a nuestra jurisdicción, como parte de su función de asistencia al Parlamento y al Gobierno. Esas evaluaciones pueden llevarse a cabo por iniciativa de la Cour des comptes o a petición del Parlamento o del Gobierno (Moscovici, 2021, p. 14).

Portanto, vê-se a posição de destaque da Avaliação de Políticas na Corte de Contas Francesa com previsão explícita no texto constitucional. Moscovici (2021) assinala que “o artigo 47-2 de nossa constituição estabelece que a *Cour des Comptes* [...] assiste ao Parlamento e ao governo [...] na avaliação de políticas públicas”. O autor destaca que os códigos de jurisdição financeira francesa, que agrupam os textos aplicáveis às missões dos tribunais financeiros, têm sido modificados para incorporar a nova competência.

No Brasil, não existe ainda essa previsão constitucional explícita para os Tribunais de Contas realizarem Avaliação de Políticas Públicas, existindo previsão expressa apenas para as auditorias operacionais no art. 70 da CF (Brasil 1988).

Na *Cour des Comptes*, as avaliações podem ser por iniciativa própria ou solicitada pelo parlamento ou governo. Um exemplo que pode ser dado foi um estudo solicitado pelo Comitê de Avaliação de Controle da Assembleia Nacional da França: “[...] el comité de evaluación y control de la Asamblea Nacional ha solicitado a la Cour des comptes establecer una primera revisión evaluativa del sistema de acceso a la educación superior ‘Parcoursup’ en el marco de la ley sobre ‘la orientación y el éxito de los estudiantes’” (Moscovici, 2021, p. 14).

Uma característica importante da avaliação de PPs descrita na NBASP 9020 é a participação das partes interessadas na avaliação. Essa participação na *Cour des Comptes* é realizada com base em métodos provados pelas ciências sociais. Moscovici (2021, p. 19) descreve essa participação:

La participación de las partes interesadas se organiza de acuerdo con principios e instrumentos ya probados por las ciencias sociales, algunos de los cuales constituyen innovaciones para la Cour des comptes. Se trata esencialmente de la creación sistemática de un «comité de acompañamiento». Este comité, que interviene en las diversas etapas del proceso de evaluación, tiene una función consultiva y no decisoria: no participa en las deliberaciones finales. [...]

Se reúne al menos tres veces durante el proceso de evaluación: • en la fase inicial, para explicar las lógicas de la acción, las preguntas evaluativas, los criterios y el método elegido; • en la fase intermedia, para responder a los análisis iniciales del equipo evaluador, sobre la base de un informe provisional; • en la fase de finalización, cuando se elaboren las conclusiones, recomendaciones y escenarios. Además de las partes interesadas, el equipo de evaluación puede contar con la participación de expertos independientes en su labor, capaces de valorar los temas de la evaluación o los efectos de las políticas públicas, así como con los propios beneficiarios de las políticas a través de consultas ciudadanas o paneles de usuarios que se han desarrollado recientemente. Tales consultas se han organizado, por ejemplo, para evaluar políticas de seguridad vial o de prevención

O autor menciona que na *Cour des Comptes* é formado o “comitê de acompanhamento”, que se reúne em três momentos: no início, para discutir a lógica da política, os critérios e os métodos de avaliação; no meio do processo, para analisar os primeiros resultados; e no final, para revisar conclusões e recomendações. O comitê tem função consultiva, sem poder decisório. Ocorre que os próprios beneficiários das políticas são incluídos através de consultas públicas ou painéis de usuários e existe a possibilidade da participação de experts da política pública na avaliação. Vê-se, portanto, o caráter inclusivo e participativo que busca o

envolvimento direto dos cidadãos, promovendo maior transparência e eficácia nas políticas públicas e fortalecendo o caráter democrático da avaliação.

Para aplicação desse novo modelo de avaliação para as EFS, a *Cour des Comptes* criou um guia metodológico específico para essa nova competência, a avaliação de políticas públicas: “La Cour des comptes ha elaborado una guía metodológica específica para la evaluación de las políticas públicas, que aplica procedimientos de gestión de proyectos a la encuesta de evaluación y prevé la designación de un jefe de equipo para cada encuesta que coordine el proceso” (Moscovici, 2021, p. 18). O autor explica que, para a seleção do objeto da avaliação, a *Cour des Comptes* estabeleceu critérios de viabilidade do objeto da avaliação:

Figura 2 – Critérios de viabilidade na seleção da Avaliação de Políticas Públicas da *Cour des Comptes*

CRITERIOS DE VIABILIDAD DE LA EVALUACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA	
FAMILIA DE CRITERIOS RELATIVOS A:	CRITERIOS SELECCIONADOS
El diseño de la política	1 – Ser claramente identificable
	2 – Tener objetivos conocidos y definidos
	3 – Tener resultados mensurables
El alcance de la evaluación	4 – Haber empezado hace algunos años y continuar
	5 – Tener un tamaño suficientemente grande pero una complejidad manejable
El uso de la evaluación	6 – Contener el potencial para mejoras operativas y estratégicas significativas
	7 – Presentar un potencial significativo para alimentar el debate público
	8 – No estar sujeto a bloqueos institucionales o políticos identificables
El progreso técnico de la evaluación	9 – Ofrecer la posibilidad de una mínima evaluación comparativa internacional
	10 – No ser objeto de evaluaciones similares, ya sea en curso o recientes, por parte de otras instituciones

Fuente: *Cour des comptes*

Fonte: Moscovici (2021, p. 18).

Considerando que esse novo modelo de avaliação proposto é diferente das avaliações realizadas por meio das AOPs, é necessário que os Tribunais de Contas no Brasil criem suas próprias metodologias para possibilitar esse tipo de avaliação de PPs, assim como

fez o Tribunal de Contas francês. Moscovici (2021, p. 23) também expõe que existem propostas para aumentar as competências da Corte da França na avaliação de políticas públicas:

Además, la Cour des comptes propuso: • que el Gobierno y el Parlamento abran la posibilidad de recurrir a la Cour des comptes para que emita un dictamen, a fin de evaluar la calidad de los estudios de impacto realizados por los ministerios antes de los proyectos de ley y de las propuestas de reforma; • que el Gobierno, el Parlamento y los ejecutivos locales remitan el caso a la Cour des comptes y a las cámaras regionales de cuentas para que emitan un dictamen antes de los grandes proyectos de inversión nacionales y territoria.

Vê-se que a avaliação de PP vai ganhando mais força como instrumento que fornece opiniões, elementos e estudos técnicos para auxiliar a tomada de decisão antes de grandes projetos, propostas de reforma e investimentos públicos. Outra experiência destacada por Moscovici (2021, p. 20) é que a *Cour des Comptes* montou uma equipe de analistas de dados e se associou a laboratórios universitários de investigação:

La Cour des comptes se está equipando gradualmente para llevar a cabo análisis cuantitativos cada vez más sofisticados. Así pues, cuenta con un equipo de analistas de datos (data scientists) y ha establecido asociaciones específicas, en particular con laboratorios universitarios de investigación.

Defato, com o potencial que temos hoje no mundo moderno de base de dados e tecnologia da informação, as avaliações quantitativas podem contribuir muito para o aprimoramento das avaliações com análise cada vez mais sofisticadas. Assim, considerando que o autor expõe considerações importantes sobre a experiência da *Cour des Comptes* com a avaliação de Políticas Públicas, estas experiências podem contribuir para a prática da avaliação nos TCS, uma vez que a Corte francesa foi o órgão que coordenou o grupo de estudo do GUID 9020, na INTOSAI.

2.3 Conteúdo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa

Muito têm-se criticado a predominância da avaliação de Políticas Públicas realizada com enfoque positivista. Então, as propostas de avaliação contra hegemônicas, após a década de 1990, tem ganhado cada vez mais espaço no debate acadêmico. Nesse sentido, Gussi e Oliveira (2016 *apud* Cruz 2019, p. 163) expõem que:

Ainda que pese historicamente a hegemonia do paradigma positivista no campo da avaliação, sendas têm sido abertas nas últimas décadas, por onde adentra a interdisciplinariedade. Emergem, assim, avaliações com outros desenhos, voltadas

para perspectivas epistemológicas e metodológicas com enfoques contra-hegemônicos em emergência nesse campo.

Nesse sentido Cruz (2019), cita alguns modelos contra hegemônicos:

Desses questionamentos, portanto, surgem, no limiar do século XX, perspectivas de avaliação fundamentadas em paradigmas críticos aos pressupostos do paradigma positivista. Emergem modelos fundamentados no paradigma construtivista hermenêutico com foco na participação, conforme mostram Guba e Lincoln (2011), com a avaliação construtivista de reponsiva (de Quarta Geração), bastante utilizada na área de Saúde. Ou ainda a avaliação técnica e política da política centrada na visão crítica da história, na atuação dinâmica, social, transformadora e emancipatória do homem, compreendendo os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinados por causas múltiplas e inseridos na perspectiva da totalidade (SILVA, 2008). Ou ainda a abordagem experiencial, pensada por Raul Lejano (2011), respaldada no paradigma interpretativo pós – construtivista. Com uma proposta experiencial, a avaliação volta o olhar para a política em sua inteireza, ou seja, como ela realmente é experienciada por uma multiplicidade de atores, tomando, portanto, como desafio superar as limitações do paradigma positivista e compreender a política a partir de suas múltiplas dimensões, atentando para a complexidade do fenômeno, ou seja, seu caráter processual, contextual, flexível e dinâmico.

Januzzi (2016, p. 136) destaca a importância de aspectos positivistas na gestão de políticas, mas afirma que a efetividade social é o valor público fundamental a orientar a avaliação das Políticas Públicas:

Sem negar a importância de princípios como eficiência econômica e conformidade procedural na gestão de políticas e programas, é a efetividade social o valor público fundamental a orientar a avaliação das Políticas Públicas. Eficiência e conformidade são critérios-meios, aplicáveis à processos e atividades, não valores-finalísticos das Políticas.

A avaliação de Políticas Públicas como proposto por Minayo, Assis e Souza (2005, p. 29) tratam:

[...] de uma dinâmica de investigação e de trabalho que integra a análise de estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que atores diferenciados constroem sobre todo o projeto... [valendo-se da] combinação e cruzamento de múltiplos pontos de vista, a tarefa conjunta de pesquisadores com formação diferenciada.

Assim, nesse sentido, a avaliação de Políticas e Programas requer uma abordagem sistêmica, em que se produz informações para todas as etapas da implementação das políticas e programas, investigando seus componentes sistêmicos como as estruturas técnicas-

administrativas e político-relacionais, avaliando, assim, “valores subjacentes às avaliações” (Januzzi, 2005).

Um dos modelos de avaliação contra hegemônica proposta por Lejano, o modelo experiencial, foi descrito nestes termos por Rodrigues (2008, p. 9):

Para superar os limites dos modelos de análises de políticas vigentes na atualidade, Lejano propõe, em primeiro lugar, que uma análise de políticas deve considerar as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível, só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática. Esta perspectiva dá à noção de experiência um lugar central nas formulações teórico-metodológicas propostas pelo autor. Isto implica que o desenho da avaliação muda, não comportando mais um modelo linear de teste de hipóteses, que tenha como objetivo apenas verificar se aquilo que foi colocado como meta da política se cumpriu (efetividade), ou se a relação custos benefícios é positiva (eficiência) ou, ainda, se os resultados obtidos foram positivos (eficácia).

Portanto, para o autor, a Avaliação deve considerar as múltiplas dimensões e complexidades da política pública. Outro modelo de avaliação contra hegemônico é a avaliação em profundidade. Rodrigues (2008, p. 13) explica que uma avaliação em profundidade implica:

Considerar que sua avaliação só fará jus ao termo se operar a abrangência analítica para além da política em si, seu marco legal e seu conteúdo, e para além do recorte empírico, de forma que se possam realizar inferências mais gerais a partir de resultados localizados. Para tal, priorizam-se as noções de contexto, processo, trajetória, pluralidade, interação e multidimensionalidade.

A avaliação em profundidade propõe alargar o campo da Avaliação das Políticas Públicas para realizar a análise de contexto-social, econômico, político, cultural – e da análise organizacional - estrutura de funcionamento, dinâmica, relações de poder, interesses e valores que permeiam as instituições que promovem as Políticas Públicas, sendo um dos modelos de avaliação contra hegemônicos.

A avaliação em profundidade pode ser explicada como uma avaliação que considera quatro eixos analíticos para a avaliação de uma Política Pública: Análise de Conteúdo, Análise de contexto, Trajetória institucional e Espectro temporal e territorial da política pública.

A Análise de Conteúdo do programa envolve a análise dos seguintes aspectos: formulação, bases conceituais e coerência interna. “Esses três aspectos dizem respeito à análise do material institucional sob forma de leis, portarias, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões, fichas de acompanhamento, dados estatísticos e outros” (Rodrigues, 2008, p. 11). Já a Análise de contexto da formulação da política diz respeito ao “levantamento de dados

sobre o momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em estudo, com atenção para a articulação entre as instâncias local, regional, nacional internacional e transnacional” (Rodrigues, 2008, p. 11). O terceiro eixo é a trajetória institucional de um programa que pretende “dar a perceber o grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais” (Rodrigues, 2008, p. 12). Por fim o quarto eixo refere-se ao espectro temporal e territorial pelo qual “procura-se aprender a configuração temporal e territorial do percurso da política estudada de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com especificidades locais e sua historicidade” (Rodrigues, 2008, p. 12).

Assim, com relação à metodologia de pesquisa utilizada para o presente estudo, pretendeu-se realizar uma avaliação em profundidade da política de “Avaliações de políticas públicas realizadas pelo TCE - CE”, dando ênfase às auditorias operacionais como principal instrumento de avaliação do órgão. Soma-se, a este aspecto metodológico, a realização de meta avaliação relativo aos relatórios selecionados de AOPs da área da saúde no TCE - CE elaborados após a vigência da NBASP 9020.

Januzzi (2020, p. 6) define meta-avaliação nos seguintes termos:

Meta-avaliação, síntese avaliativa, revisão sistemática e meta-análise de estudos avaliativos são diferentes termos para denominar uma recensão estruturada sobre uma série de estudos e pesquisas de avaliação acerca de um programa ou um projeto específico, realizada por diferentes pesquisadores ou instituições, em momentos distintos, com propósitos, metodologias e amostras particulares.

Portanto, o conteúdo teórico-metodológico exposto acima embasa os pressupostos teóricos metodológicos da presente pesquisa avaliativa.

2.4 Percurso metodológico na avaliação de políticas públicas: a metodologia na pesquisa avaliativa

A princípio, foi realizada a seleção da revisão bibliográfica, utilizando critérios qualitativos a partir da pergunta de partida, buscando teses e dissertações recentes que tratassem de métodos utilizados para a avaliação de políticas públicas e que, assim, ajudassem a responder o problema proposto no projeto de pesquisa. Foi realizado fichamento de textos organizando as leituras em etapas com reflexão crítica.

A presente pesquisa utilizou-se de fontes secundárias, realizando através da coleta de dados secundários como livros, revistas acadêmicas, documentos institucionais, legislação,

resoluções e manuais. Já as fontes primárias compõem-se de pesquisas e entrevistas com os gestores e auditores que atuam na avaliação de políticas públicas do TCE - CE e análise dos Relatórios de AOP de Saúde a fim responder a questão: em que medida a avaliação de políticas públicas realizada pelo TCE - CE, desenvolvida nos relatórios de auditoria operacional da área da saúde, aborda os novos aspectos de utilidade, relevância, necessidades e impactos sociais de uma política pública, previstos na norma de auditoria NBASP 9020?

Tendo como base os procedimentos de avaliação de políticas públicas realizada pelo TCE - CE, mais especificamente relativos às auditorias operacionais da área de saúde, foi realizada uma pesquisa qualitativa utilizando técnicas de coletas de dados de pesquisas documentais, entrevistas com os agentes participantes responsáveis pela avaliação de programas de governo no TCE - CE, bem como a análise dos resultados de uma seleção dos relatórios de Auditoria Operacional.

Para seleção dos relatórios, utilizou-se como primeiro critério de escolha as AOPs realizadas após a inclusão da NBASP nº 9020 nas Normas Brasileiras de Auditoria Aplicada ao Setor Público, através da Resolução do Instituto Rui Barbosa nº 04/2021 de 14/05/2021. Assim, foram selecionados os processos de Auditoria Operacional iniciados em 2022 e 2023. Para esse primeiro critério de escolha, foram selecionados os seguintes Relatórios:

Quadro 2 – Relatórios AOP dos anos de 2022 e 2023

Processos	Ano	Unidade Jurisdicionada	Objeto	Setor Responsável	Documentos produzidos
14878/2022-2	2022	Secretaria de Educação dos Municípios de Aurora, Acopiara, Icó, Jaguaribe, Miraíma e Tururu.	Identificar causas e solucionar problemas relacionados à oferta da educação infantil, atualmente refletidos nos indicadores Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche e Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche.	Temas Especiais II	1) Plano de Fiscalização/Matriz de Planejamento 2) Matriz de Achados 3) Relatório Preliminar 4) Relatório Final 5) Relatório de Julgamento e Voto Resolução 2941/2023
17417/2022-3	2022	Secretaria da Educação	Auditoria da Rede Integrar com o objetivo de avaliar as ações governamentais desenvolvidas por estados e pela União relacionadas ao acesso de jovens ao ensino médio.	Temas Especiais II	1) Plano de Fiscalização/Matriz de Planejamento 2) Matriz de Achados 3) Relatório Preliminar 4) Relatório Final 5) Relatório de Julgamento e Voto Resolução 4781/2023

17840/2022-3	<u>2022</u>	Municípios do estado do Ceará	Auditoria Operacional com objetivo de identificar os principais desafios que afetam a qualidade da prestação de serviços de atenção primária oferecidos em Unidades Básicas de Saúde (UBS), com foco na capacitação de pessoal, avaliação da gestão e atendimento das necessidades dos usuários.	<u>Temas Especiais I</u>	1) Plano de Fiscalização/Matriz de Planejamento 2) Matriz de Achados 3) Relatório Preliminar 4) Relatório Final 5) Relatório de Julgamento e Voto Resolução 1662/2023
17848/2022-8	2022	Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (SEMA) e do Desenvolvimento Agrário (SDA) e a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (Funceme)	Avaliação das Políticas Nacional e Estaduais de Combate à Desertificação e Mitigação dos efeitos da seca sob os aspectos ambiental, econômico, social e cultural, com ênfase no grau de institucionalização, planejamento, participação social, operacionalização, monitoramento e avaliação dos resultados, bem como de outras políticas públicas transversais referentes à região do Semiárido e ao Bioma Caatinga.	Temas Especiais II	1) Plano de Fiscalização/Matriz de Planejamento 2) Matriz de Achados 3) Relatório Preliminar 4) Relatório Final
08410/2023-6	<u>2023</u>	Prefeitura Municipal de Fortaleza (Hospital Frotonha do Antônio Bezerra)	Identificar possíveis causas de ineficiência da unidade hospitalar, propor medidas para tratamento destas causas e mitigação de seus efeitos, induzir uma assistência de qualidade para os usuários do SUS e identificar e propagar boas práticas adotadas pela unidade de saúde, que possam ser utilizadas como parâmetros para outras unidades	Temas Especiais I	1) Plano de Fiscalização/Matriz de Planejamento 2) Matriz de Achados 3) Relatório Preliminar 4) Relatório Final 5) Parecer do MPC
11648/2023-0	<u>2023</u>	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do	<u>Verificar o acompanhamento e na execução da atuação da ARCE objetivo avaliar</u>	Temas Especiais I	1) Plano de Fiscalização/Matriz de Planejamento 2) Matriz de Achados

		Estado do Ceará – Arce	<u>a estrutura e a atuação da Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce) no acompanhamento e na execução dos contratos de concessão de serviços públicos sob sua responsabilidade</u>		3) Relatório Preliminar 4) Relatório Final 5) Relatório de Julgamento
19109/2023-9	<u>2023</u>	Estado do Ceará e Municípios do Estado	Primeira Infância - avaliar as estratégias relacionadas às ações intersetoriais desenvolvidas pelos entes públicos (estadual e municipal) para promover a atenção integral à criança e o seu desenvolvimento na primeira infância, em prol de melhores resultados educacionais na primeira infância	Temas Especiais II	1) Plano de Fiscalização/Matriz de Planejamento 2) Matriz de Achados 3) Relatório Preliminar

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

O segundo critério para a escolha de AOPs das áreas de educação e saúde considerou que são setores importantes de aplicação de políticas públicas com previsão constitucional e alto volume de recursos destinados a estas áreas. Como terceiro critério, houve a escolha os relatórios de AOPs que tiveram como escopo a análise de uma política pública cuja execução tivessem impacto direto na qualidade da prestação do serviço ao cidadão, e que estivessem dentro de uma mesma área de PPs. Assim, foram selecionados os 2 relatórios de AOP da área da saúde que foram elaborados após a entrada em vigor da NBASP 9020 nas Normas Brasileiras de Auditoria Aplicada ao Setor Público. Considerando os três critérios relatados anteriormente, foram selecionados os seguintes relatórios: 17840/2022-3 e 08410/2023-6, ambos da área da saúde.

A pesquisa utilizou o método de abordagem dedutivo, no qual se utiliza de premissas e conceitos gerais até uma abordagem mais detalhada sobre o assunto, a fim de encontrar as respostas a qual este trabalho pretendeu encontrar.

Nas sugestões metodológicas trazidas neste trabalho, tem-se que a pesquisa qualitativa para avaliar uma política pública é o método mais adequado para fazer uma avaliação sobre a adequação da “Política de avaliação do TCE - CE” à NBASP 9020, uma vez que se entende que, para fazer uma meta avaliação do atendimento aos novos critérios e

características da referida norma, não se deve usar apenas critérios objetivos, mas deve-se englobar aspectos contextuais, históricos, a participação dos atores e beneficiários da política pública. De acordo com Oliveira (2014, p. 41), a definição e características de uma pesquisa qualitativa são:

Entre os mais diversos significados, conceituamos abordagem qualitativa ou pesquisa qualitativa como sendo um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação. Esse processo implica em estudos segundo a literatura pertinente ao tema, observações, aplicação de questionários, entrevistas e análise de dados, que deve ser apresentada de forma descritiva.

A proposta do item a seguir é apresentar o caminho que foi seguido para o atingimento dos objetivos do trabalho. O intuito é apresentar os principais procedimentos metodológicos com as devidas fundamentações teóricas, a fim de validar cientificamente o trabalho dissertativo.

2.4.1 Procedimentos de pesquisa

Para Souza (1991), dissertar significa discorrer sobre determinado tema, de forma abrangente e sistemática. O autor assim descreve as características desse trabalho científico: “a dissertação (ensaio elaborado com vistas ao título de mestre), normalmente, não requer originalidade, mas revisão bibliográfica acurada, teórica e empírica, e sistematização das ideias e conclusões acerca de determinado tema” (Souza, 1991, p. 153).

“A pesquisa é um procedimento formal com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais” (Marconi; Lakatos, 2003, p. 155). Para se realizar qualquer pesquisa científica, é necessário que o pesquisador defina os métodos a serem utilizados para atingir o conhecimento que se deseja alcançar. O método científico é um caminho que agrega um conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos utilizados para se atingir o conhecimento (Gil, 2008, p. 27).

Assim, é necessário traçar o caminho metodológico que será capaz de responder os questionamentos trazidos na pesquisa científica, realizando o planejamento com definição dos procedimentos, dados secundários, tipo de pesquisa, instrumentos a serem utilizados (entrevistas, questionários, observação, documentos e outros), atores envolvidos, período e lugar da coleta de dados (Gondim, 1999). É importante ressaltar que, na pesquisa em ciências

sociais, deve-se buscar a objetividade e evitar vieses pessoais, ou seja, o pesquisador não deve ter opinião formada sobre o objeto de estudo (Gondim, 1999).

A temática “Avaliação de Políticas Públicas no Tribunal de Contas do Estado do Ceará: Uma Análise da Aplicação da NBASP 9020 nos Relatórios de Auditoria Operacional da área da Saúde” trata de uma abordagem nova sobre a avaliação de políticas públicas no âmbito dos Tribunais de Contas, tendo em vista que a norma é de 2020 e que existem poucos estudos sobre o assunto.

A fim de desenvolver a pesquisa entendeu-se que a melhor abordagem para esta pesquisa é a abordagem qualitativa. Buscou-se, assim, através das técnicas aplicadas, do olhar investigativo, da relação com os sujeitos e das observações, realizar a tradução dessas informações e, no final, apresentar os resultados encontrados por meio de um texto coerente e coeso relativo ao estudo do objeto da pesquisa.

A pesquisa tem natureza exploratória. Esse tipo de pesquisa tem o objetivo de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo de determinado fato, sendo realizado especialmente quando o tema é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipótese precisas e operacionalizáveis (Gil, 2008).

A princípio, foi realizada a seleção da revisão bibliográfica, utilizando critérios qualitativos a partir da pergunta de partida, buscando doutrina e artigos recentes que tratassem da avaliação de políticas públicas nos Tribunais de Contas e que, assim, ajudassem a responder o problema proposto no projeto de pesquisa.

A construção do presente trabalho passou pelas seguintes fases da pesquisa: formulação do problema; construção dos objetivos; delineamento da pesquisa; apresentação dos conceitos relacionados ao tema; elaboração de instrumentos de coleta de dados; definição dos atores envolvidos; período e lugar da coleta de dados; análise e interpretação de resultados; e redação do relatório.

2.4.2 Instrumento de coleta de dados

Foram realizadas entrevistas com os gestores ou servidores participantes do setor responsável pela avaliação de Políticas Públicas no TCE - CE com base em perguntas elaboradas sobre as bases legais e historicidade das avaliações no TCE - CE, sobre as políticas avaliadas e instrumentos utilizados, perspectivas futuras das atividades de avaliação a fim de

conhecer melhor a Política de “Avaliação de Políticas Públicas do TCE - CE”. A entrevista é um recurso bastante eficaz e, sobre ela, Gil (2008, p. 109) apresenta a seguinte definição:

Pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação. A entrevista é, portanto, uma forma de interação social. Mais especificamente, é uma forma de diálogo assimétrico, em que uma das partes busca coletar dados e a outra se apresenta como fonte de informação.

As entrevistas foram do tipo semiestruturada. Boni e Quaresma (2005, p. 75, grifo do autor), definem entrevista semiestruturada da seguinte forma:

As **entrevistas semi-estruturadas** combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados.

Cabe informar que a Universidade Federal do Ceará não obriga a validação do trabalho dissertativo por um Comitê de Ética, pois existem comitês de ética ligados à instituição somente nas áreas da saúde e de uso de animais em pesquisa⁵. Contudo, todos os participantes entrevistados receberam o “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”, informando sobre os objetivos do trabalho e a finalidade das respostas.

Sobre a coleta de dados, foi realizada pesquisa no Site do TCE -CE e outros, além de ter sido realizada entrevista com a gestora da gerência de PPs do TCE - CE, em 2021. Com a pesquisa realizada, foram encontrados os seguintes documentos/dados que foram utilizados na presente pesquisa:

- a) portarias de nomeação, a partir de 2005, dos integrantes da Unidade Execução Local (UEL)- CE – PROMOEX (Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros), formando as primeiras comissões das quais resultaram os primeiros trabalhos de auditoria operacional;
- b) relatórios das auditorias operacionais da área da saúde realizadas pelo TCE - CE, realizadas em 2022 e 2023, com os seguintes objetos:

Quadro 3 – Processos de Auditoria Operacional selecionados

Processo	Objeto
17840/2022-3	Auditoria Operacional com objetivo de identificar os principais desafios que afetam a qualidade da prestação de serviços de atenção primária oferecidos em Unidades Básicas de Saúde (UBS), com foco na capacitação de pessoal, avaliação da gestão e atendimento das necessidades dos usuários.
08410/2023-6	Hospital Frotonha do Antônio Bezerra, identificar possíveis causas de ineficiência da unidade hospitalar, propor medidas para tratamento destas causas e mitigação de seus efeitos, induzir uma assistência de qualidade para os usuários do SUS e identificar e propagar boas práticas adotadas pela unidade de saúde, que possam ser utilizadas como parâmetros para outras unidades

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

- c) Resolução nº 02/2016, que alterou dispositivos da Resolução nº 3163/2007 e Resolução nº 06/2008, a qual criou a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas no TCE- CE, em 2016;
- d) Contrato de empréstimo nº 1628/OC - BR celebrado entre o BID e o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) para desenvolver o Promoex;
- e) IN nº 02/2019 que dispõe sobre a construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, no âmbito do TCE - CE;
- f) Decreto estadual nº 32.216 de 2017, que regulamentou o modelo de gestão por resultados do poder executivo do Estado do Ceará;
- g) Resolução Administrativa nº 10/2015, que dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará;
- h) Resolução nº 11/2020, que dispõe sobre a adesão e adoção do Tribunal de Contas do Estado do Ceará às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) - Nível 3, desenvolvidas e recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB).
- i) entrevista com a servidora Giovanna Adjafre, gerente do setor de avaliação de Políticas Públicas do TCE - CE, em 2021, que participou de todo o processo de formação da gerência de Avaliação de Políticas Públicas do TCE - CE, desde a realização das primeiras Auditorias operacionais, em 2007;

j) entrevista com o atual secretário de Controle Externo do TCE - CE, Sr. Carlos Nascimento, sobre o enquadramento da avaliação de PP dentro da estruturação administrativa da Secretaria.

2.4.3 Análise, interpretação dos resultados e redação do relatório

Com as informações coletadas nas entrevistas, foi realizada a interpretação com a utilização da análise de conteúdo, que auxiliou a interpretação dos achados, objetivando encontrar os resultados almejados pela pesquisa. A análise de conteúdo proposta por Bardin (1979) expõe a seguinte definição, conforme Richardson (2017, p. 251):

[...] “um conjunto de técnicas de análise das comunicações usando procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 1996, p. 29). Mais adiante, afirma que: “o objetivo da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente de recepção), com a ajuda de indicadores (quantitativos ou não)” (BARDIN, 1979, p. 31).

A utilização da técnica possibilita a descoberta das mensagens implícitas nos discursos, ultrapassando as fronteiras do que é comunicado de forma superficial (Deslandes; Gomes, 2007). Foram utilizados como procedimentos para realizar a análise de conteúdo os seguintes métodos: categorização, inferência, descrição e interpretação. Na definição de Bardin (1979, p. 42 *apud* Deslandes; Gomes, 2007, p. 88), categorização é:

[...] uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classe, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico.

Conforme Richardson (2017, p. 254), inferência é “operação pela qual se aceita uma proposição em virtude de sua relação com outras proposições já aceitas como verdadeiras”. A leitura do analista de conteúdo, segundo Bardin (1979, p. 42), não é apenas uma leitura “ao pé da letra”, mas um trabalho em nível aprofundado. Trata-se de obter significados de natureza psicológica, sociológica, histórica etc.”.

A descrição é um procedimento metodológico que consiste na “enumeração das características do texto, resumida após o tratamento analítico” (Deslandes; Gomes, 2007, p. 90). Para Gomes *et al.* (2005 *apud* Deslandes; Gomes, 2007, p. 80): “na pesquisa qualitativa a interpretação assume um foco central, uma vez que ‘é o ponto de partida (porque se inicia com

as próprias interpretações dos atores) e é o ponto de chegada (porque é a interpretação das interpretações)”. A fim de se chegar à interpretação, portanto, é necessário realizar uma síntese entre: as questões da pesquisa; os resultados obtidos a partir da análise do material coletado, as inferências realizadas e a perspectiva teórica adotada (Deslandes; Gomes, 2007).

Com relação às categorias de análise para os resultados nos relatórios de AOPS, foram escolhidos algumas características e critérios que são próprios da Avaliação de Políticas Públicas que foram desenvolvidas no referencial teórico de trabalho acadêmico, levando em consideração, principalmente, as ideias que foram desenvolvidas no texto “A experiência da Cour de Compts da França”, do autor Pierre Moscovici (2021). As características e critérios descritos para avaliação de Políticas Públicas nas EFS pelo referido autor estão presentes na NBASP 9020. Assim, para definir as categorias de análise de resultados, utilizou-se do texto de Moscovici (2021, p. 16-17) que faz as seguintes distinções:

Así pues, la mayoría de las veces, la auditoría operativa y la evaluación se distinguen:

- por su objeto: una auditoría puede involucrar a una sola entidad o una organización, mientras que una evaluación siempre se aplica a una política, un programa o un dispositivo; una auditoría operativa mide resultados directos con respecto a los resultados previstos; una evaluación va más allá: cuestiona los objetivos de antemano, y mide los impactos posteriores a largo plazo, directos e indirectos, previstos o imprevistos.
- por los agentes interesados: principalmente los gestores de las entidades y sus servicios financieros y contables para una auditoría, y más ampliamente las partes interesadas (responsables, beneficiarios, operadores) para una evaluación;
- por los criterios de análisis: el cumplimiento de las reglas, las normas, el control interno, la eficacia, la economía y la eficiencia para una auditoría, mientras que la evaluación se centra en el impacto, la utilidad, la pertinencia, la coherencia y la sostenibilidad de la política;
- por los métodos utilizados: en la auditoría, suelen estar predefinidos por normas y estándares generales, en la evaluación, son más cualitativos, a veces cuantitativos y siempre comparativos;
- por la presentación de informes y el control: mientras un informe de auditoría es operativo y, a veces, está destinado únicamente al gestor, un informe de evaluación siempre se publica, se enriquece con las posiciones de las partes interesadas e incluye no sólo recomendaciones sino también escenarios alternativos si es necesario.

Portanto, tendo como base o texto apresentado, bem como outras ideias desenvolvidas ao longo do referencial teórico, foram eleitas as seguintes categorias para avaliar em que medida os critérios e aspectos característicos da norma de Avaliação de Políticas Públicas para os TCs (NBASP 9020) estão sendo aplicados nos relatórios de AOP do TCE - CE, mais especificamente nos da área da saúde:

Quadro 4 - Categorias de avaliação dos relatórios de Auditoria Operacional

Classificação	Categorias
Características da avaliação da NBASP 9020	Mede a Coerência e Sustentabilidade da Política?
	Usa Métodos mais Qualitativos e Comparativos?
	Envolve os vários atores da Política Pública?
	A Política envolve Vários Órgãos?
	Além de Recomendações apresenta Cenários Alternativos?
Novos critérios de avaliação da NBASP 9020	Utilidade
	Relevância
	Impactos Sócio Econômicos
	Responsividade

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A metodologia apresentada se propôs a analisar os documentos obtidos através de entrevistas com os servidores e auditores que fazem parte do setor de avaliação de Políticas Públicas no TCE- CE e/ou que participaram da construção do processo avaliativo de PPs do órgão para, através dos eixos da avaliação em profundidade que foram utilizados, bem como da análise de resultados de uma seleção de Auditorias Operacionais da área da Saúde, que limitou-se à análise dos relatórios iniciais, para avaliar em que medida a metodologia utilizada na Política de “Avaliação de PPs do TCE - CE” atende aos novos critérios e características de avaliação presentes na NBASP 9020.

3 A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO TCE - CE

Neste capítulo, apresentam-se as construções teóricas e metodológicas da “Política de avaliação de Políticas Públicas no TCE - CE” por meio das auditorias operacionais, trazendo os principais normativos utilizados, a origem, o contexto e a trajetória da Avaliação de Políticas Públicas no TCE - CE.

Entre os instrumentos de avaliação de políticas públicas utilizados em regra pelos Tribunais de Contas podemos citar: auditorias operacionais, termos de Ajustamento de Gestão, audiências públicas, cooperação interinstitucional; monitoramentos; índices de Efetividade de Gestão. Considerando a especificidade do objeto da pesquisa, foi dado ênfase às auditorias operacionais como principal instrumento utilizado na “Política de Avaliação de Políticas Públicas do TCE - CE”.

3.1 Análise do contexto de formulação e implementação da política

No cenário internacional, pode-se dizer que o processo de globalização econômica pós segunda guerra foi o grande impulsionador de mudanças de toda ordem: tecnológicas, econômicas, sociais, culturais e políticas. Inúmeros países começaram a abrir as suas economias, o nível de educação elevou-se, assim como o acesso às informações. As sociedades tornaram-se mais pluralistas, democráticas e conscientes. Com as mudanças econômicas, políticas e sociais, os Estados passaram a promover suas reformas estruturais e administrativas, ao mesmo tempo, surgia as auditorias operacionais nos órgãos superiores de auditoria.

Os precursores da auditoria operacional foram os europeus ocidentais, os norte-americanos e os australianos. A partir das reformas que tinham como principal objetivo reduzir o aparato estatal, buscou-se por novas ideias para os mecanismos de fiscalização. Assim, concomitante ao surgimento das auditorias operacionais, surgiram as reformas na administração pública que visavam, além de reduzir o tamanho do aparelhamento estatal, tornar a gestão mais eficiente:

Durante o mesmo período que a auditoria operacional surgiu como uma forma distinta de auditoria, os governos da Europa Ocidental, América do Norte e Australásia embarcaram em programas extensivos de reforma da administração pública. Estes objetivavam modernizar, tornar mais eficiente e, em alguns casos, diminuir o tamanho geral do aparato estatal. Ainda que os detalhes destes programas de reforma tenham variado consideravelmente entre um país e outro, a maioria deles deu ênfase aos temas de descentralização e administração de resultado (Pollitt; Summa, 2008, p. 26).

Segundo Pollitt *et al.* (2008, p. 94), podemos citar alguns pontos em comuns na reforma do Estado nos diversos países que realizaram as mudanças na estrutura estatal, como: a) aplicação de limites de gastos e tetos orçamentários; b) aumento de produtividade dos serviços públicos, busca pela eficiência; adoção de modelo imput-output; e c) a responsividade: é o moldar dos serviços públicos de acordo com a conveniência em preferência de seus usuários. Esses pontos foram alcançados pelas instituições de auditorias em seus relatórios, principalmente os dois primeiros tópicos, e em menor escala, a responsividade. Ao tratar deste tópico, os EFSs reputaram necessário sair de suas tarefas usuais, no sentido de que é difícil aferir a responsividade e a satisfação dos usuários sem que estes sejam consultados diretamente (Pollitt, 2008, p. 95).

Trazendo um breve histórico da Avaliação das Políticas Públicas a nível internacional relacionada às EFS, podemos descrever que a evolução do processo avaliativo nas Entidades Fiscalizadoras Superiores iniciou-se com a realização de auditorias operacionais ao avaliar a economicidade, eficiência e efetividade de programas governamentais, passando no momento atual a uma avaliação de políticas públicas de forma mais ampla, verificando o valor público da política que se materializou na GUID 9020.

O GUID 9020 resultou dos estudos de um grupo de trabalho da *Cour des Comptes* na INTOSAI, desde 1992, sobre Avaliação Políticas Públicas nas EFS:

Desde hace varios años, la Cour des comptes francesa se asegura de que sus homólogos extranjeros conozcan su concepción de la evaluación de las políticas públicas. En particular, desea promover la especificidad del enfoque de evaluación en relación con las auditorías operativas o de cumplimiento. Preside, desde su creación en 1992, el Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre «Evaluación de las Políticas y Programas Públicos» que se enmarca en el objetivo de «compartir conocimientos» de esta organización internacional. Desde su creación, este grupo ha trabajado para desarrollar el intercambio de buenas prácticas en la esfera de la evaluación, recoger y difundir información y facilitar la realización de evaluaciones por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (Moscovici, 2021, p. 23).

Assim, a NBASP 9020, que é a tradução do GUIDE 9020, foi fruto dos estudos realizados por esse grupo de trabalho da *Cour des Comptes* sobre Avaliação de PPs para as EFS, na INTOSAI. Sobre as etapas de estudos e elaboração do Guide 9020, Moscovici (2021, p. 24) destaca que:

Con este fin, la Cour des comptes organizó varias reuniones, como un seminario en París en septiembre de 2017, para debatir las diversas técnicas cuantitativas aplicadas en la evaluación de las políticas públicas. Estos intercambios continuaron en 2018 con un seminario dedicado a la evaluación de las políticas de salud pública. En 2019, durante una reunión del grupo en Vilna, se presentó una primera revisión de la

aplicación de las «Directrices GOV 9400» adoptadas en 2016 y los intercambios de experiencias se centraron en los métodos de evaluación cualitativa, la participación de las partes interesadas y una política sectorial, la de la vivienda social. Los análisis y casos concretos fueron presentados por la OCDE, la Cour des comptes francesa, la EFS de Suiza, la Government Accountability Office (GAO) americana, la Corte dei conti italiana y el Tribunal de Cuentas Europeo, actualmente miembro del grupo.

No Brasil, com a reforma administrativa de 1998, medidas foram realizadas com a finalidade de reforçar a governança. Houve uma redefinição do papel do Estado que deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para se tornar o seu promotor e regulador, além de haver uma descentralização das funções executivas no campo dos serviços sociais e de infraestruturas para o nível estadual e municipal. Passou a haver, então, um fortalecimento das funções de regulação e de coordenação na Administração Pública no sentido de torná-la flexível e eficiente, voltada para o atendimento a cidadania.

Com a Emenda Constitucional nº 19, foi consagrado, no texto constitucional, o princípio da eficiência como um dos vetores que devem nortear a atividade administrativa. Assim, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, define os princípios que devem orientar a Administração Pública em sua atividade, sendo eles: a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a moralidade e a eficiência.

A Reforma do Estado Brasileiro ficou sob responsabilidade do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que estabeleceu inúmeras condições para que o Governo Federal pudesse aumentar sua governança. Com esse propósito, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como um instrumento balizador da reforma e modernização do Estado (PDRAE/MARE, 1995). Mesmo tendo como foco a administração pública federal, muitas de suas diretrizes foram aplicadas em nível estadual ou municipal.

A partir da Reforma do Estado, surgiu um importante instrumento de controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, que estabeleceu limites ao gasto público. Ocorreram diversas inovações nas políticas públicas, mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e, em menor medida, ações intersetoriais aparecem como novidade. O planejamento tornou-se mais integrador das áreas a partir de programas e projetos (Abrucio, 2007).

Em 2001, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso criou a Corregedoria Geral da União, instituída pela MP 2.143-31/01. Em 2003, a CGU foi alçada ao status de Ministério e, em 2006, teve sua estrutura modificada e ampliada, assumindo também funções de

antecipação – ao lado da detecção – de possíveis casos de corrupção. Em 2003, o Brasil assinou a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção. O compromisso foi ratificado em 2005 e foi promulgado por Lula em 2006, com a publicação do Decreto nº 5687/06. O intuito do acordo era promover medidas para combater a corrupção de maneira mais eficaz. Em 2004, a CGU implantou o Portal da Transparência. A iniciativa tem por objetivo a fiscalização do dinheiro público, permitindo ao cidadão o acompanhamento do percurso do dinheiro público.

Como instrumentos para promover a melhoria da governança do Estado Brasileiro, foram implementados o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex). Esses projetos tiveram como objetivo modernizar a Administração Pública das instâncias subnacionais, particularmente ao nível estadual, e priorizam a reconstrução da Administração Pública em suas variáveis vinculadas ao planejamento, aos recursos humanos, à sua interconexão com as políticas públicas e ao atendimento dos cidadãos (Abrucio, 2007).

Grandes avanços foram observados ao longo da trajetória da Administração Pública brasileira, sobretudo a partir da reforma de 1998, que estabeleceu novas diretrizes e instrumentos para modernizar a gestão pública. Em 2006, foi assinado um acordo de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para efetivamente financiar o programa de Modernização do Sistema Controle Externo dos Estados, DF e municípios (Promoex). Entre as propostas para melhorar os TCs, Rocha e Zuccolotto (2017, p. 74) destacaram:

- i) abreviar o tempo de resposta.
- [...]
- vi) decidir de modo uniforme os casos ou matérias similares;
- viii) priorizar o controle da legalidade;
- ix) priorizar o controle de economicidade;
- x) priorizar a avaliação de resultados dos programas de governo;
- xi) ampliar a disseminação de conhecimentos para os jurisdicionados;
- xii) debater mais suas ações com a sociedade

O Promoex tinha como objetivo principal fortalecer o Sistema de Controle Externo do Brasil, promovendo-o como um instrumento de cidadania. Isso incluía a intensificação das relações entre governos e instituições, com o objetivo de garantir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De maneira mais específica, o Promoex visava o fortalecimento

e a modernização dos Tribunais de Contas dos Estados e municípios, buscando melhorar a eficácia, a eficiência e a oportunidade das ações de controle externo.

No Brasil, a agenda neoliberal, que tinha como um dos preceitos o combate a corrupção, ganhou força, sendo que foram realizadas ações nesse sentido, conforme agenda política da época. Então, considerando a necessidade da reforma dos Estados, a ideia do combate à corrupção ganhou força junto aos organismos multilaterais, no entanto, os modelos adotados para combater a corrupção não levavam em consideração as diferenças culturais e institucionais das sociedades, conforme explica Filgueiras e Aranha (2011, p. 42):

Esta concepção do problema da corrupção foi recebida e aprimorada por agências internacionais, tais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, que entraram em cena nas reformas dos aparelhos estatais com o objetivo de diminuir a corrupção (Elliot, 2002). A intervenção das agências multilaterais no processo de reforma do Estado e a preocupação delas com a corrupção praticada nos países financiados com os seus recursos levaram à construção de um modelo internacional de combate à corrupção. O problema é que esta concepção internacional de combate à corrupção, muito centrada em seus aspectos econômicos, cria um receituário que não leva em consideração diferenças culturais e institucionais das sociedades, fazendo com que a corrupção percebida permaneça mesmo com avanços no receituário proposto.

Faria (2005 *apud* Rodrigues, 2008, p. 8) explica que, “neste contexto, sobressaem-se a abordagem gerencialista e uma concepção instrumental da avaliação, cuja função é medir, acompanhar e “avaliar” o êxito das reformas administrativas norteadas pelos princípios e valores neoliberais”.

Em 2010, foi sancionada a Lei da Ficha limpa, e em 2011, foi sancionada a Lei de acesso à informação, Lei nº 12.527/11, que regulamenta o direito constitucional às informações públicas. A Lei de lavagem de dinheiro surgiu em 2012 e a Lei anticorrupção, em 2013. Portanto, foi nesse contexto político importante de combate à corrupção, apesar de financiado por organismos multilaterais, que surgiu a avaliação de resultados de políticas públicas nos Tribunais de Contas por meio de auditorias operacionais.

Apesar dos Tribunais de Contas no Brasil já realizarem auditorias operacionais desde 2006, a NBASP 3000- Princípios de Auditoria Operacional, que é a tradução realizada pelo Tribunal de Contas da União para o português da ISSAI 300- Performance Auditing Principles, só foi incorporada à estrutura das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público em 2017.

Em resumo, o surgimento das auditorias operacionais no cenário nacional nos Tribunais de Contas, se deu a partir de 2005, quando foi assinado o contrato de empréstimo

do BID com a República Federativa do Brasil para financiar o Promoex (Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros), que tinha como um dos objetivos que os Tribunais de Contas passassem a realizar auditorias operacionais a fim de avaliar os resultados das políticas públicas.

Mais especificamente, quanto ao surgimento da avaliação de Políticas Públicas por meio das auditorias operacionais no TCE - CE em 2005, foi criada a primeira comissão dos integrantes da Unidade Execução Local (UEL) -TCE - CE – PROMOEX, formando comissões das quais resultaram os primeiros trabalhos de auditoria operacional.

Em trecho da entrevista com a coordenadora da UEL – TCE - CE, Giovana Adjafre, que participou das primeiras comissões de AOP no TCE - CE, a gestora narra como se deu o surgimento das primeiras comissões de AOP no órgão, que foram financiadas pelo organismo multilateral, bem como a forma como foi desenvolvida a implementação da Auditoria operacional nos Tribunais de Contas por meio do GAO (Grupo de Auditoria Operacional):

O Promoex era quem foi o responsável mesmo pela implementação da auditoria operacional que começou com a comissão e depois evoluiu para a gerência de avaliação que na verdade a gerência foi justamente porque se viu a importância do trabalho que estava sendo feito pela comissão, esse novo olhar dos tribunais isso ficou muito forte a partir do Promoex, o BID que era o financiador do Promoex ele queria isso ele não queria se ater só a questão de legalidade que ele acha que não é só esse o papel do tribunal ele quer o impacto disso na população e um processo que vê legalidade não vai chegar nisso, não tem como, se eu estou dizendo que uma licitação foi feita ao contrário do que tem a lei isso não vai trazer um impacto direto no cidadão.

A avaliação não é simplesmente uma ampliação da auditoria operacional ou do controle de qualidade da gestão. Difere do controle em particular, no sentido de que deve dar lugar a uma avaliação compartilhada sobre a eficácia da política, e não a uma simples verificação de normas jurídicas, administrativas ou técnicas (Moscovici, 2021).

Sobre o treinamento realizado, a coordenadora da UEL - TCE - CE informou como foi realizado:

E aí como foi que isso foi feito, foi criado um grupo dentro do Promoex que era o GAO (Grupo de Auditoria Operacional) e aí eles idealizaram um treinamento, foram várias etapas; foi feito treinamento presencial em Brasília 4 semanas depois foi feito as auditorias coordenadas pelo TCU, houve o envolvimento do TCU nisso para poder aprender na prática e ter a orientação de ver como funcionava na prática a auditoria então tudo isso, foi fruto do recurso que veio do BID, porque todas as viagens as capacitações tudo era pago com os recursos do BID.

Assim, ocorreu o surgimento dos primeiros grupos que trabalharam a Auditoria Operacional no TCE - CE com a finalidade de avaliar o resultado das PPs. Com o fortalecimento dos trabalhos de auditoria operacional, foi criada, em 2016, a gerência de Avaliação de Políticas Públicas, na gestão do Conselheiro Edilberto Pontes. No contexto do Estado do Ceará, foi promulgada, em 2007, a Lei nº 13875/2007, que dispôs sobre modelo de gestão por resultados.

Quando da criação da gerência de políticas Públicas no TCE - CE, em 2016, o Estado do Ceará já vinha na intenção de regulamentar o modelo de gestão por resultados disposto na Lei nº 13875/2007, sendo que, no governo Camilo Santana, em 2017, foi publicado o Decreto nº 32.216 de 2017, que regulamentou o modelo de gestão por resultados do poder executivo do Estado do Ceará e instituiu a gestão de projetos de investimentos públicos. Assim, foi se fortalecendo a gestão por resultados no Estado do Ceará, ao mesmo tempo que foi se consolidando as auditorias operacionais no TCE - CE, por meio da criação de uma gerência própria para as avaliações de políticas públicas no órgão.

Considerando a exposição realizada, vê-se o contexto político histórico vigente quando do processo de formação das primeiras comissões de AOP até 2016, quando houve a criação da gerência de avaliação de Políticas Públicas no TCE - CE, sendo que avaliação por resultados surgiu tanto como consequência da Reforma do Estado, e nos Tribunais de Contas por demanda de organismos multilaterais, para que esses realizassem avaliações das Políticas Públicas por meio de auditorias operacionais.

Em 2017, houve a extinção do TCM - CE, sendo que as funções do Tribunal de Contas dos Municípios foram absorvidas pelo TCE - CE, assim, a competência de realizar avaliação de políticas públicas nos municípios passaram a ser da competência do TCE - CE. A gerência de avaliação de PPs, criada em 2016 na gestão do Conselheiro Edilberto Pontes, foi extinta em 2021 na gestão do Conselheiro Valdomiro Távora. Porém, as atividades de Avaliação de PPs, e as auditorias operacionais, foram absorvidas pelas Diretorias de Temas especiais I e II.

Em 2020, foi acrescentada às Normas Brasileiras de Auditoria Aplicada ao Setor Público (NBASP), pelo Instituto Rui Barbosa, uma nova norma de auditoria, a NBASP 9020 sobre Avaliação de PPs nos TCs, que corresponde à GUID 9020- Evaluation of Public Policies da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Essas orientações têm como objetivo auxiliar as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), e outras entidades avaliadoras, a alcançar o seu objetivo, que é analisar de modo neutro e independente os diversos critérios que permitem emitir uma opinião sobre a

utilidade de uma política pública (sem se concentrar em nenhuma unidade administrativa específica).

No Estado Brasileiro, as políticas públicas ganharam uma importância crucial a partir de 2020, dada a emergência causada pela pandemia de COVID-19 e suas profundas repercussões sociais, econômicas e políticas. As políticas públicas foram fundamentais para lidar com a crise de saúde, proteger os mais vulneráveis e manter a estabilidade social e econômica do país. Esse fator levou a uma reavaliação e fortalecimento das políticas públicas no Brasil. Então, foi nesse cenário de desafios que surgiu, nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, a NBASP 9020, como novo instrumento para que os TCs aperfeiçoem a sua Avaliação de Políticas.

3.2 Análise de conteúdo e bases conceituais da “avaliação de políticas públicas” no TCE - CE (Auditoria Operacional)

A própria Constituição Federal de 1988 prevê a avaliação de políticas públicas nos Tribunais de Contas, mais especificamente, o art. 70 prevê as auditorias operacionais:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (Brasil, 1988).

Ressalte-se, ainda, a previsão do §16 do art. 37 da CF:

§ 16. 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Brasil, 1988).

No Estado do Ceará, o Decreto nº 32216/2016 dispõe sobre a Gestão por Resultados nas Políticas Públicas, o qual, em suas considerações, introduz às regras da gestão por resultados, que a orientação por resultados representa uma mudança de perspectiva nos modelos da administração pública ao vislumbrar um novo olhar para o funcionamento das organizações, retirando o foco dos meios (procedimentos, recursos e requisitos formais) para colocá-lo, principalmente, nos resultados transformadores de interesse do cidadão, passando pela entrega de produtos e serviços.

Dentre os princípios norteadores da gestão por resultados do Governo do Estado do Ceará estabelecidos na norma, estão:

- a) – Foco em públicos-alvo claros e inequívocos;
- b) – Orientação para resultados, numa perspectiva de longo prazo;
- c) – Flexibilidade e agilidade administrativa;
- d) – Valorização e comprometimento profissional com resultados;
- e) – Governança pública integrada, convergente e colaborativa;
- f) – Participação e controle social no governo;
- g) – Sustentabilidade fiscal e financeira.

Comparando com os princípios da NBASP 9020, vê-se que o critério dos impactos socioeconômicos é coerente com o princípio da “orientação para resultados, numa perspectiva de longo prazo”, do Decreto nº 32216/2016. Outros princípios do decreto parecem estar alinhados com os novos critérios e características da NBASP 9020, como a participação e controle social no governo, governança pública integrada, convergente e colaborativa e flexibilidade e agilidade administrativa.

Holanda, Rosa e Albuquerque (2004, p. 6) definem nos seguintes termos o modelo de gestão por Resultados no Estado do Ceará:

A Gestão por Resultados é um modelo em que o Setor Público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. É uma gestão que busca reduzir custos para a sociedade e compromete o Estado com a satisfação dos cidadãos. É um modelo em que o Governo é um meio e não um fim em si mesmo. Neste modelo, o poder público precisa dialogar continuamente com a sociedade e utilizar intensamente os procedimentos de monitoramento e avaliação, inclusive sob o ponto de vista do cidadão como cliente principal.

Vê-se, portanto, o foco no cliente, que o modelo do Estado do Ceará adota, buscando uma gestão eficiente, eficaz e efetiva, buscando a satisfação do usuário final dos serviços públicos.

Dentre as principais normas utilizados pelo TCE - CE para avaliação de políticas públicas estão: a NBASP 3000 (Norma para auditoria operacional) e Resolução Administrativa TCE- CE nº 10/2015, que dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo TCE-CE e seu anexo (Manual de Auditoria Operacional do TCE - CE) e Resolução nº 11/2020, que dispõe sobre a adesão e adoção do Tribunal de Contas do Estado do Ceará às Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) - Nível 3, desenvolvidas e recomendadas pelo Instituto Rui Barbosa (IRB).

Vale ressaltar que a NBASP 9020 está situada no Grupo 3 - Orientações aplicáveis às atividades de controle. E, mais recentemente, a NBASP 9020 foi inserida nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, que trata sobre diretrizes para avaliação de políticas públicas dos Tribunais de Contas, sendo essas normas consideradas como melhores práticas a nível internacional.

3.2.1 Princípios e conceitos importantes da Resolução nº 10/2015 (Norma de Auditorias Operacionais)

Conforme define a Resolução nº 10/2015 do TCE-CE, em seu art. 2º, a Auditoria Operacional compreende a avaliação das políticas públicas e das atividades governamentais dos órgãos e entidades, pautada, além dos aspectos de legalidade, em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (Ceará, 2015).

Cabe aos órgãos de controle externo verificarem e avaliarem a legalidade e a regularidade dos atos dos administradores, a fim de garantir o interesse da coletividade. Mas, para além da legalidade, nas auditorias operacionais, o TCE-CE também ficou incumbido de avaliar critérios como a economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

3.2.1.1 Princípio da economicidade

O Manual de Auditoria Operacional do TCE - CE define a economicidade como a capacidade de minimizar custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade sem que se comprometa a qualidade do produto obtido. O princípio constitucional da economicidade impõe para o administrador público o dever de buscar, na execução orçamentária, o menor custo para prestação de serviços, bem como obter o maior benefício social com a aplicação dos recursos públicos. Portanto, a economicidade é um dos vetores que justifica novos instrumentos de controle, como auditoria operacional, auditoria de desempenho e de resultados.

3.2.1.2 Eficiência

A eficiência é um dos conceitos presentes na obra de Pollitt (2008, p. 134), o qual descreve o princípio nos seguintes termos:

Eficiência diz respeito a relação entre resultados dos bens, serviços e outros resultados e os recursos utilizados para produzi-los. Até que ponto um resultado máximo é alcançado com base em um determinado imput, ou [até que ponto] um mínimo imput produz um dado resultado (em resumo, gastar-se bem).

O Manual de Auditoria Operacional do TCE - CE define a eficiência como a capacidade de alcançar os objetivos e as metas programadas com o mínimo de recursos disponíveis e tempo. No mesmo sentido, Januzzi (2021) explica que a eficiência é, nesse sentido, um princípio avaliativo mais amplo que economicidade, associado à análise dos resultados em relação aos recursos investidos e aplicável em perspectiva comparada entre programas e projetos de distintas escalas.

3.2.1.3 Eficácia

A avaliação de eficácia estabelece uma relação entre os objetivos, instrumentos e metas propostos de uma política e de seus resultados alcançados (Arretche, 2013). O Manual de Auditoria Operacional do TCE - CE define a eficácia como a capacidade de alcançar os objetivos e as metas programadas, num determinado período, independentemente dos custos implicados.

Esta avaliação pode ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa, ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados.

3.2.1.4 Efetividade

Já a efetividade, é descrita na obra de Pollitt (2008, p. 134) como:

A efetividade diz respeito à relação entre os resultados pretendidos e os resultados efetivos de projetos, programas e outras atividades. Quão satisfatoriamente os resultados de bens, serviços e outros resultados cumprem os objetivos das políticas, os alvos operacionais e os outros efeitos pretendidos? (em resumo, gastar-se sabiamente) (NAO c. 1987, p. 50, ênfase do original).

O Manual de Auditoria Operacional do TCE - CE define a efetividade como “a relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade” (Ceará, 2015, p. 2).

O Referencial teórico de Avaliação de Políticas Públicas do TCU define a efetividade nos seguintes termos:

A efetividade se refere, portanto, à relação entre os resultados, direta ou indiretamente atribuíveis a uma intervenção pública, em termos de efeitos de médio e longo prazo sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção (BRASIL, 2020). Ou seja, a efetividade corresponderia à alteração da realidade anterior à implementação da política pública que pode ser observada. Seria a alteração dos problemas tratados pela política pública.

3.2.1.5 Sustentabilidade

O Manual de Auditoria Operacional do TCE – CE define a sustentabilidade da seguinte forma:

Diz respeito à permanência dos resultados alcançados por uma intervenção governamental. “Um sistema sustentável é aquele que sobrevive ou persiste” (CONSTANZA; PATTEN, 1995). Refere-se, portanto, às características do desenho da intervenção governamental que favorecem o alcance de resultados definitivos, os quais permanecerão mesmo após o encerramento das atividades do programa ou projeto. A sustentabilidade de um projeto ou programa governamental é fortemente afetada por variáveis políticas, culturais e econômicas (MOLUND, SCHILL, 2004).

O de Referencial de Controle de Políticas Públicas, por sua vez, define a sustentabilidade nos seguintes termos: “A Sustentabilidade por sua vez está associada à ideia de continuidade, isto é a capacidade de execução e produção de efeitos por longo período” (Brasil, 2020, p. 100).

3.2.1.6 Equidade

O Manual de Auditoria Operacional do TCE - CE define a equidade da seguinte forma:

Princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado, segundo suas necessidades, de modo que se eliminem as desigualdades existentes. Trata-se de garantir “mais” direitos a quem tiver “mais” necessidades (justiça distributiva). É tratar desigualmente os desiguais (Ceará, 2015, p. 2).

As políticas de equidade encontram amparo no Direito brasileiro, inclusive na Constituição Federal, em seu Artigo 3º, inciso III: “Art. 3º Constituem objetivos

fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais [...]” (Brasil, 1988).

Assim, pode-se afirmar que, em que pese os limites do Estado para atender a todas as demandas das populações em condições de desigualdades sociais e econômicas, as políticas de equidade contribuem para a efetiva conquista de direitos desses segmentos, fortalecendo-os para cidadania e a inclusão social.

3.2.1.7 Transparência

O Manual de Auditoria Operacional do TCE - CE define o princípio da transparência como sendo:

O Princípio democrático que preconiza o livre fluxo de informações suficientes e claras para que grupos interessados possam compreender e monitorar, de forma direta, a atuação governamental. A transparência associada à garantia de participação, social, é essencial ao exercício da cidadania (Ceará, 2015, p. 3).

Portanto, esses são os principais vetores que norteiam as auditorias operacionais no TCE - CE.

3.2.2 Novos Critérios adicionados pela NBASP 9020 para Avaliação de Políticas Públicas nos TCS

Diante dos novos critérios estabelecidos na NBASP 9020, faz-se necessário fazer um estudo desses princípios estabelecidos na norma de auditoria. Com relação à classe dos critérios e com base no referencial teórico da presente pesquisa, pode-se trazer alguns conceitos dos novos critérios de avaliação presentes na NBASP 9020:

- a) Utilidade: o critério da utilidade na avaliação de uma política pública refere-se à análise de se a política foi vantajosa e se atendeu às necessidades que se propôs a resolver. Isso envolve considerar tanto os efeitos diretos (resultados) quanto os efeitos indiretos (impactos), incluindo aqueles não intencionais ou inesperados. A utilidade está, portanto, relacionada ao valor público que a política gera para a sociedade, ou seja, ao conjunto de produtos e resultados que respondem efetivamente às demandas de interesse público e que podem modificar aspectos da sociedade ou beneficiar grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;
- b) Relevância: o critério da relevância na avaliação de uma política pública é

definido como a adequação dos objetivos da política em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que ela pretende atender. Isso implica verificar se os objetivos da política são coerentes com as demandas prioritárias da sociedade e se são suficientes para satisfazê-las. A avaliação da relevância busca, portanto, analisar a pertinência da política, ou seja, se ela está alinhada com as reais necessidades da população e se contribui de maneira significativa para a resolução dos problemas que se propõe a enfrentar;

c) Impactos socioeconômicos: o critério dos impactos socioeconômicos na avaliação de políticas públicas refere-se à análise dos efeitos que uma política ou programa gera a médio e longo prazo, tanto sobre o público-alvo quanto sobre outros indivíduos ou grupos que não são diretamente beneficiados. Esses impactos podem ser positivos ou negativos e incluem mudanças nas condições de vida, no bem-estar social, e em aspectos econômicos da população afetada. A avaliação de impactos socioeconômicos busca identificar a relação causal entre a intervenção pública e os resultados observados, considerando não apenas os efeitos imediatos, mas também as consequências mais amplas e duradouras que a política pode ter na sociedade. Essa análise é fundamental para entender a efetividade da política em promover melhorias significativas e sustentáveis nas condições sociais e econômicas da população;

d) Avaliação responsiva: é um tipo de avaliação que enfatiza a importância do diálogo e da colaboração entre os diversos atores envolvidos em um processo. Essa abordagem considera que o conhecimento é construído socialmente e que as vivências e valores dos diferentes participantes são fundamentais para a compreensão da realidade. O objetivo é garantir que as necessidades e perspectivas de todos os envolvidos sejam levadas em conta durante o processo de avaliação.

Segundo Pollitt *et al.* (2008), a responsividade se refere ao ajuste dos serviços públicos de acordo com as preferências e conveniências dos usuários. Para aferir essa responsividade, é necessário que os serviços se afastem de suas tarefas usuais e consultem diretamente os usuários, uma vez que é difícil medir a satisfação sem essa interação.

A avaliação responsiva está alinhada com a abordagem construtivista, que busca mensurar as transformações sociais que uma política pública pode trazer, promovendo uma maior participação dos atores envolvidos. Essa metodologia é compatível com as diretrizes da NBASP 9020, que propõe uma avaliação mais ampla e participativa das políticas públicas.

3.3 Análise da trajetória institucional da política

De forma geral, as Auditorias Operacionais começaram na maioria dos TCS do Brasil, a partir da assinatura do contrato do BID com a República Federativa do Brasil para promover o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estado, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – PROMOEX. Antes do Promoex, apenas o Tribunal de Contas da Bahia, do Paraná e de Santa Catarina já realizavam auditoria operacional.

O Contrato nº 1628/OC-BR formalizou as obrigações e deveres entre as partes. A execução do objeto do contrato ficou a cargo da mutuária, através do seu órgão de planejamento MPOG (Ministério de Planejamento Orçamento) e gestão, e teve como subexecutores os Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e municípios. O Programa teve o custo total de R\$ 64.400.000,00 de dólares. O Programa tinha como objetivo geral fortalecer o sistema de controle externo como instrumento de cidadania, incluindo a intensificação das relações intergovernamentais e interinstitucionais, com vistas ao cumprimento da LRF.

Conforme o referido contrato, as atividades a serem financiadas com recursos do programa estavam agrupadas em componente nacional e componente local. Um dos subcomponentes do componente local previa a integração dos TCs com o ciclo de gestão governamental. Este subcomponente incluía o financiamento de atividades de capacitação, seminários e desenvolvimento de metodologias para integrar os TCs no ciclo de gestão governamental, incluindo o financiamento de sistemas de planejamento e de análise de responsabilidade fiscal, modelos de controle interno, de auditoria para avaliação de resultados da ação governamental e de relatórios técnico com recomendações para implantações políticas (item 2.08 do contrato).

No TCE - CE, houve a Resolução nº 1345/2005, que dispôs sobre a criação da UEL (Unidade de Execução Local) do Promoex, previsto no contrato entre o BID e a República Federativa do Brasil. As portarias nº 71/2005 e 49/2006 designaram as primeiras comissões direcionadas para participar dos treinamentos e realizar as auditorias operacionais, assim, foi apontada a unidade de execução local (UEL) – Promoex no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, nos anos de 2005 e 2006, tendo como coordenadora geral a servidora Giovanna Adjafre.

Por sequência, houve as portarias que designaram as comissões para desenvolver as Auditorias Operacionais em áreas específicas, nos anos seguintes: Portaria

nº 116/2008 (área da educação - Programa Proletramento); 107/2009 (área da saúde da família); 112/2010 (área de saneamento).

Segue a descrição do percurso histórico da criação da gerência, de acordo com o relato da servidora Giovanna Adjafre:

A gerência de Avaliação de Políticas Públicas, ela foi institucionalizada em 2016 na gestão do Dr. Edilberto Pontes, só que anteriormente a gente tinha uma comissão de auditoria Operacional que começou um trabalho mais atrás, acho que em 2008, porque o Tribunal não fazia auditoria operacional e a auditoria operacional é uma das formas que se faz avaliação de políticas públicas, a avaliação é bem mais ampla que a auditoria mas ela (a auditoria) é uma das ferramentas e aí os tribunais de contas fizeram um convênio com o ministério do planejamento para receber recursos do BID num programa que se chamou Promoex que era um programa de modernização dos Tribunais de Contas e um dos objetivos do promoex era implementar a auditoria operacional nos Tribunais de contas. Nessa época pouquíssimos fazia, acho que uns 3 tribunais, e de fato foi um produto que foi bem trabalhado no promoex, houve vários eventos de capacitação em Brasília com o pessoal do TCU da ESAF na época, aí se conseguiu fazer em 2008 a primeira auditoria operacional que foi coordenada porque envolveria todos os tribunais seria o piloto foi até na área da educação que foi escolhida que foi o programa proletramento que é um programa que se destina a qualificação do professor na matemática e no português Isso foi em conjunto com vários Tribunais? Sim foi em conjunto com vários tribunais. Ai depois teve outra ação que foi na área da saúde também foi feito ao mesmo tempo simultaneamente por todos os tribunais.

Assim, a auditoria operacional passou a ser implementada no Brasil, com uma ação colaborativa entre diferentes Tribunais de Contas e o Ministério do Planejamento, com apoio do BID. A primeira auditoria coordenada no TCE - CE ocorreu na área da educação, focada no Proletramento, um programa voltado à qualificação de professores em disciplinas básicas, como Matemática e Português.

Em seguida, a gestora relata as dificuldades no começo da realização das primeiras auditorias operacionais no TCE - CE, e que a falta de um setor formal fez com que os servidores se dividissem entre suas tarefas regulares e as atividades da comissão:

Ai então essa comissão começou a trabalhar aqui no tribunal. A gente não tinha estrutura para ter o setor, é por isso que foi feita uma comissão, os servidores se dividiu, nem tinha pessoal também né, nessa época a gente tava assim mesmo sem sem pessoal e ai eles dividiam o tempo entre o trabalho da sua inspetoria e o da comissão. aí nós fizemos alguns trabalhos, na área de saneamento na área dos recursos hídricos nas questões dos poços, fizemos na segurança pública no programa ronda do quarteirão, fizemos até na área de preservação ambiental a gente fez, então vem sendo feito vários vários e desses que eu estou falando ai foram até de forma autônoma não tinha mais a vinculação. E ai quando foi em 2016 na gestão do Dr Edilberto, ele fez uma reestruturação do Tribunal, ai criou a área e ai nessa área a gente expandiu para além da auditoria operacional a gente faz também levantamentos faz acompanhamentos que são outras ferramentas de trabalho que permitem a avaliação de políticas públicas.

Apesar da falta de estrutura e pessoal, as comissões conseguiram realizar diversas auditorias e estudos em várias áreas importantes, como saneamento, segurança pública (com o programa Ronda do Quarteirão) e preservação ambiental.

A Resolução nº 02/2016 alterou dispositivos da Resolução nº 3163/2007 e Res. nº 06/2008, e criou a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas no TCE - CE, em 2016. A avaliação de políticas públicas foi se fortalecendo dentro do órgão com a criação de um setor próprio.

Em paralelo, no poder executivo, foi promulgado o Decreto Estadual nº 32.216 de 2017, que regulamentou o modelo de gestão por resultados do poder executivo do Estado do Ceará e instituiu a gestão de projetos de investimentos públicos.

Em entrevista com a servidora, ela explicou a gestão por resultados no Estado do Ceará, que foi normatizado por meio do Decreto nº 32.216/2017:

[...] o estado também ele aderiu a gestão por resultados IGPR, em 2016 houve um incremento aí da gestão por resultados que todo funcionamento do estado busca atingir determinados objetivos, não é so aquela maquina burocrática ele tem uma intenção, ele tem um resultado que ele tem que chegar e aí o monitoramento e avaliação também são primordiais. A seplag na condição de coordenadora da ação governamental na questão de fazer o ppa, fazer a loa, fazer a ldo ela coordena uma rede de planejamento e nessa rede são justamente os órgãos estaduais que são responsáveis pela execução das políticas dos programas governamentais que estão no ppa e essa rede ela faz esse monitoramento e avaliação e nós temos ate um trabalho que foi feito em 2017 que é justamente onde a gente avaliou como o estado estava em relação ao monitoramento e avaliação dos seus programas e políticas e a gente ao final chegou a conclusão que o monitoramento esta no caminho existe um sistema que os órgãos são responsáveis por alimentar esse sistema com a implementação dos programas em tempo real e com isso interferir e fazer as mudanças que são necessárias ao longo do período do ppa e a avaliação é que ainda não está sendo feito a contento. Então assim o trabalho da nossa gerência busca muito essa intervenção que o próprio estado faz através do monitoramento e da avaliação.

Em resumo, a gestão por resultados exige um constante monitoramento das ações governamentais, além de avanços na avaliação das políticas públicas. Para o Estado obter o máximo impacto de suas políticas, é necessário reforçar esse acompanhamento das políticas públicas, garantindo que as avaliações e o sistema de monitoramento sejam eficazes.

O novo regulamento da gestão por resultados do governo do Estado, com foco no cliente e nos resultados das políticas públicas, exigia uma nova forma de se auditar no TCE - CE, sendo que a resposta inicial a essa exigência ocorreu por meio das auditorias operacionais.

Posteriormente, a Resolução 02/2016, que criou a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, foi revogada pela Resolução nº 16/2022. As funções de avaliação de Políticas Públicas foram absorvidas pelas Diretoria de Temas Especiais I e II. Em entrevista com Secretário de Controle Externo do TCE - CE, Sr. Carlos Nascimento, o gestor explicou as razões de ter havido a mudança:

Teve um determinado momento em que a gente precisou, por questões de cargos disponíveis para gestão, formas de trabalho que a gente precisava contemplar com a evolução mesmo das nossas demandas. E tomaram uma decisão que era, infelizmente, a gente não poderia ter mais um setor pequeno como esse, que tratava de questões exclusivas e muito específicas, como era de políticas públicas, naquele momento, por conta da necessidade de avançar com outras demandas. Então, foi uma opção aumentar a equipe, ter um gestor que deveria cuidar desta parte e de outros, por isso, temas especiais.

E, na verdade, fica parecendo até que a gente estaria, digamos, extinguindo uma função que é de suma importância, quando não. Ela foi absorvida. Ela foi absorvida e a ideia era ampliar.

Hoje, se a gente verificar bem, a gente tem duas diretorias que são chamadas temas especiais. Elas atuam em saúde, educação, segurança pública, na parte de contratações de concessões ou PPPs. Todas essas modelagens, digamos assim, elas se utilizam de auditorias que podem ser de conformidade, de desempenho operacional e auditorias financeiras.

Então, o leque se ampliou e os instrumentos, o ferramental continua o mesmo. Eu sei que a gente poderia especificamente, tratando de avaliação de política pública, ser mais específico nesse tema, mas isso não quer dizer que a gente tenha abandonado.

Da entrevista, pode-se compreender que a reorganização foi uma decisão pragmática, necessária devido às limitações de gestão e recursos em 2021, uma vez que a gestão tinha outras prioridades naquele momento. No entanto, na visão do gestor é de que o leque de ações de auditorias públicas se ampliou com a mudança, mas no final, reconhece que perdeu a possibilidade de ter um setor específico no tema de avaliação de políticas públicas.

Perguntado sobre as vantagens ou desvantagens que o Secretário de Controle Externo vê no caso das Avaliações de PPs terem um setor específico para elas e na configuração atual por temas, o gestor explicou que:

Eu acho que tudo que a gente gostaria de ter mais profundidade e propriedade nas ações, quanto mais específico, melhor. Eu acho que se a gente pudesse, por exemplo, ter uma equipe especializada em educação, essa equipe muito provavelmente me traria insumos e informações mais aprofundadas do que uma equipe que, de vez em quando, está atuando com educação e, às vezes, está atuando com outras temáticas. Então, se a gente trata de avaliação de políticas públicas, uma equipe especializada nesse modelo pode nos trazer, sim, bastante ganhos.

Certo. A ponderação que eu faço é que, mesmo políticas públicas, eles são instrumentos da gestão para alcançar determinados objetivos. Se eu estiver falando de uma política pública de educação e uma política pública de saúde, muito

provavelmente elas terão uma base comum para a elaboração dessas políticas, mas quando se trata da parte específica, tratar de educação é diferente de tratar de saúde.

Então, a escolha em especializar pelo tema foi algo que a gente privilegiou, ao invés de especializar pelo instrumento.

Em síntese, o gestor destacou que uma equipe focada exclusivamente em áreas como educação ou saúde pode oferecer análises mais profundas e soluções mais adequadas do que uma equipe que atua de forma generalista em diferentes temas. Embora haja uma base comum na formulação de políticas públicas, cada área possui especificidades que exigem conhecimentos especializados. Assim, ele defende a escolha de especializar equipes por tema, como educação ou saúde, em vez de focar nos instrumentos de gestão, como avaliação de políticas.

Sobre as vantagens de ter um setor específico para avaliação de políticas públicas, o gestor ressaltou que ter um setor específico focado nos instrumentos de modelagem de políticas permite auditorias mais eficazes, já que os especialistas podem identificar problemas desde o desenho das políticas, prevenindo o desperdício de recursos.

E as vantagens de ter um setor específico?

Eu acho que cada modelo tem suas vantagens e desvantagens, é natural.

Ter pessoas que são especializadas nesse instrumento, vou dizer assim, ou na modelagem de políticas, pode nos trazer ganhos no sentido de que as nossas auditorias teriam extremamente focadas principalmente no desenho das políticas. Então, seriam pessoas que entendem como as políticas são formuladas e teriam esse primeiro foco de ir na formulação dessas políticas e já atacar possíveis problemas para que a gente nem começasse a gastar dinheiro no que poderia não dar resultado. Eu acho que isso é muito válido.

E o segundo momento, que seria na implementação dessas políticas. Às vezes, a política está bem desenhada, mas a entrega ou a execução daquela ação não é de acordo com o planejado. Então, isso faz com que o recurso não seja bem aplicado e a gente não tenha o resultado que nós gostaríamos.

Para ambos os casos, ambos os momentos, pessoas que entendem o ciclo como um todo, até o ciclo orçamentário, elas poderiam nos trazer grandes benefícios. [...]

O que a gente está tentando é aprofundar no tema e, eventualmente, se criticar a política por a forma mais efetiva de a gente obter bons resultados, que isso aconteça com os instrumentos corretos.

Então a gente pretende capacitar as pessoas naqueles instrumentos que são úteis ou para auditar a política, ou para auditar a formulação da política ou para auditar a implementação dessa política.

Sobre a questão, acredita-se que ter um setor específico de Avaliação de Políticas Públicas oferece mais visibilidade e ressalta a importância da atividade de avaliação dentro do órgão, fornecendo um papel de destaque na estrutura organizacional do TCE - CE. A princípio, quando o gestor explicou a razão da mudança na estrutura organizacional em que a atividade

de avaliação de políticas pública foi incorporada pelo Setor de Temas Especiais, deixou claro que a razão principal foi que existia outras demandas em 2021 no órgão, consideradas mais importantes, e que, considerando a questão de cargos disponíveis, não fazia sentido deixar um setor tão pequeno e com questões muito específicas, sendo que a solução encontrada foi que as atividades de avaliação de PP seriam absorvidas por outro setor que já tinha outras atividades.

Assim, considerando a relevância que a Avaliação de Políticas Públicas está ganhando nos Tribunais de Contas, com a inclusão de uma nova norma de auditoria aplicada ao setor público oriunda da INTOSAI, e uma vez atendidas as prioridades que o TCE - CE tinha em 2021, nada impede que um dia o órgão venha a ter um setor específico para essa área no futuro.

4 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DAS AOPs DO TCE - CE DA ÁREA DA SAÚDE SOB A ÓTICA DA NBASP 9020

Este capítulo traz os resultados das avaliações de políticas públicas do TCE - CE contidos em seus relatórios, sendo utilizado uma seleção de 2 (dois) relatórios de Auditoria Operacional após 2020, ambos da área da saúde, e o confronto desses resultados com a avaliação de critérios como a utilidade, relevância, necessidades, impactos socioeconômicos e demais características da avaliação de PPs, trazida pela NBASP 9020 (IRB, 2022), a fim de perceber em que nível as metodologias e resultados da avaliação realizadas pelo TCE - CE, nas auditorias operacionais da área da saúde, atendem ao modelo de avaliação proposto na NBASP 9020.

A análise apresentada neste capítulo limita-se à avaliação dos relatórios iniciais das AOPs, que são a base em que a avaliação de PPs no TCE - CE é construída, ou seja, onde consta os achados de auditoria e suas evidências, e não ao ciclo completo de tramitação das AOPs no TCE - CE.

Apesar da NBASP 9020 não ser normatizada no TCE - CE por resolução, a Resolução 10/2015, que trata do processo das auditorias operacionais, não limita a análise à verificação exclusiva das dimensões de desempenho (4 Es), mas deixa livre a aplicação de novos critérios que se fizerem necessários na delimitação do escopo das AOPs:

Além dessas quatro dimensões de desempenho que normalmente são examinadas, outras poderão ser explicitadas em razão de sua relevância para a delimitação do escopo das auditorias operacionais. Aspectos como a qualidade dos serviços, o grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas (geração de valor público), equidade na distribuição de bens e serviços, sua sustentabilidade, transparência, entre outras, podem ser tratados em auditorias operacionais com o objetivo de subsidiar a accountability de desempenho da ação governamental. (Ceará, 2015, p. 1).

A geração de valor público que o Manual de AOP trata, que é a adequação dos resultados às necessidades das clientelas, é semelhante à definição do critério da relevância que a NBASP 9020 trata. Assim, apesar de os relatórios de AOPs serem realizados com base na resolução e nos manuais de auditoria operacional, e que apesar de se esperar que os critérios avaliados sejam aqueles próprios da norma que trata das AOPs (NBASP 3000), quis-se avaliar se, em alguma medida, os novos critérios e características da NBASP 9020 são avaliados nos relatórios de AOP da área da saúde.

4.1 Relatórios utilizados para a análise de resultados

Nesta seção, são utilizados os seguintes relatórios com base no critério de seleção exposto no item “2.3.4 *Análise, interpretação dos resultados das AOPs da área da saúde*”, desta dissertação:

Quadro 5 – Relatórios AOP x descrição do objeto e objetivos

Processos	Ano	Unidade Jurisdicionada	Objeto	Objetivos
17840/2022-3	<u>2022</u>	UBS de Municípios selecionados do estado do Ceará	Auditoria Operacional com objetivo de identificar os principais desafios que afetam a qualidade da prestação de serviços de atenção primária oferecidos em Unidades Básicas de Saúde (UBS), com foco na capacitação de pessoal, avaliação da gestão e atendimento das necessidades dos usuários.	Verificar como as Secretarias de Saúde atuam para promover a formação e educação contínua dos gestores e profissionais da atenção básica
				Verificar se os municípios possuem processo de monitoramento e avaliação com equipe estruturada, sistemas informatizados e indicadores que contribuem para o aprimoramento da gestão
				Verificar se o planejamento das ações municipais voltadas à atenção básica possui coerência com as necessidades de atendimento de saúde da população
Processos	Ano	Unidade Jurisdicionada	Objeto	Objetivos
Processo nº 08410/2023-6		Secretaria de Saúde Municipal de Fortaleza e Hospital Distrital Evandro Ayres de Moura (HEAM)	Avaliar a eficiência dos processos internos de gestão do Hospital Distrital Evandro Ayres de Moura, identificar possíveis causas de ineficiência da unidade hospitalar, propor medidas para tratamento destas causas e mitigação de seus efeitos, induzir uma assistência de qualidade para os usuários do SUS e identificar e propagar boas práticas adotadas pela unidade de saúde, que possam ser utilizadas como parâmetros para outras unidades.	Analisar a eficiência dos processos internos de gestão realizados pelo hospital
				Identificar as causas e os efeitos de possíveis situação de ineficiência
				Propor medidas para mitigação das causas identificadas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Em síntese, ambas auditorias operacionais avaliaram a política pública de gestão na

saúde, porém com objetos e objetivos de avaliação diferentes: a primeira avalia a gestão das Unidades Básicas de Saúde (UBS) de alguns municípios, e a segunda, a gestão do Hospital Distrital Evandro Ayres de Moura (Frocinha do Antônio Bezerra).

Com relação ao Processo nº 17840/2022-3 (UBS), a definição do escopo ocorreu com base em uma auditoria coordenada nas UBS, em 2014, onde foram definidos uma amostra com 16 municípios, além dos seguintes eixos de atuação: capacitação de pessoal, avaliação da gestão e atendimento as necessidades dos usuários. Teve como métodos e técnicas utilizados: a coleta de documentos institucionais, questionários, tabulação dos dados e análise de conteúdo dos questionários com triangulação dos dados.

A definição do escopo no Processo nº 048410/ (Hospital Evandro aires) teve como foco verificar a eficiência da prestação dos serviços fornecidos pelos hospitais, sob o aspecto de identificar nas atividades desempenhadas pelo hospital, a ocorrência de desperdício de recursos, com análise dos fluxos de processos internos, bem como apontar possíveis oportunidades de melhoria, e apresentar boas práticas da gestão hospitalar que possam ser replicadas em outros hospitais da rede de saúde pública. Teve como principais critérios de avaliação o planejamento estratégico do hospital para 2023 e o Referencial básico de eficiência nos hospitais no TCU, além de outras normas da área da saúde, e como métodos e técnicas utilizados levantamento de documentos, análise stakeholder, análise de SWOT, mapeamento dos riscos, observação direta, coleta de documentos institucionais e análise de conteúdo com triangulação dos dados obtidos.

4.2 Análise dos resultados

4.2.1 Análise dos resultados com base no Manual de AOP

De início, fez-se uma análise dos achados em relação à avaliação dos principais princípios da AOP. Segue o quadro com os achados dos Relatórios de AOP em contraponto com a avaliação dos princípios previstos no Manual de Auditoria Operacional:

Quadro 6 - Avaliação dos princípios do manual de AOP

PROCESSO 17840/2022-3 RELATÓRIO AOP Nº 36/2022	Nº DE	AVALIAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO MANUAL DE AOP			
		Achados	Eficiência	Eficácia	Efetividade

1) Ausência de Método Sistemático na identificação de Capacitação dos profissionais de Saúde	Sim	Sim	Sim	De forma indireta
2) Planos de Educação Permanente Insuficientes	Sim	Sim	Sim	De forma indireta
3) Ações municipais deficitárias de educação permanente dos médicos e gestores da Atenção Básica à Saúde	Sim	Sim	Sim	De forma indireta
4 Deficiência no monitoramento e avaliação da atenção básica	Sim	Sim	Sim	De forma indireta
5 Ausência de Formalização de equipes específicas para monitoramento e avaliação em saúde	Sim	Sim	Sim	De forma indireta
6) Ausência de clareza na relação entre o perfil epidemiológico e as metas estabelecidas	Sim	Sim	Sim	De forma indireta
7) Ausência de formalização de metodologia para levantamento das necessidades de atendimentos dos usuários	Sim	Sim	Sim	De forma indireta

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Quadro 7 – Princípios do Manual de AOP

PROCESSO N° 08410/2023-6 RELATÓRIO INICIAL N° 99/2023	PRINCÍPIOS DO MANUAL DE AOP			
Achados	Eficiência	Eficácia	Efetividade	Economia
Superlotação hospitalar	Sim	Sim	Sim	De forma indireta
Internações além do tempo padronizado	Sim	Sim	Sim	De forma indireta
Ausência de ferramentas eletrônicas no acolhimento e	Sim	Sim	Sim	De forma indireta

movimentação interna dos pacientes				
Oportunidades de melhoria na produção cirúrgica	Sim	Sim	Sim	De forma indireta
Desafios na área de pessoal	Sim	Sim	Sim	De forma indireta

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Como esperado, os relatórios têm essa visão mais gerencialista porque eles visam verificar se os resultados de uma gestão eficiente estão sendo atingidos e têm uma metodologia própria de avaliação para isso.

Em geral, houve a avaliação dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade com relação à medição das metas estabelecidas e o que é observado na prática. Com relação ao princípio da economia, não há uma medição direta dos custos, havendo uma limitação quanto à medição dos impactos que cada achado gerou para os resultados das unidades avaliadas em termos de recursos financeiros.

Os resultados encontrados trouxeram muitos feedbacks importantes de como está sendo executada a gestão das UBS e do Hospital Evandro Aires, trazendo pontos essenciais que precisam ser melhorados na gestão, mas em regra, não houve uma medição do impacto e dos resultados (efeitos reais) que cada achado gerou em termos de custo e qualidade do serviço, limitando-se aos efeitos potenciais que podem gerar.

4.2.2 *Análise dos critérios e características da avaliação prevista na NBASP 9020*

Com base na metodologia descrita no item “2.3.4 *Análise, interpretação dos resultados das AOPs da área da Saúde*”, foram eleitas as seguintes categorias divididas em características da avaliação da NBASP 9020 e novos critérios de avaliação:

Quadro 8 - Categorias de avaliação dos relatórios de Auditoria Operacional

Classificação	Categorias
Características da avaliação da NBASP 9020	Mede a Coerência e Sustentabilidade da Política?
	Usa Métodos mais Qualitativos e Comparativos?
	Envolve os Vários Atores da Política Pública?
	A Política envolve Vários Órgãos?
	Além de Recomendações apresenta Cenários Alternativos?
	Utilidade

Novos critérios de avaliação	Relevância
	Impactos Sócio Econômicos
	Responsividade

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Com base na matriz de planejamento e objetivos das AOPs, verificou-se que as auditorias, em geral, não apresentam algumas características próprias do modelo de Avaliação de Políticas Públicas prevista na NBASP 9020:

Quadro 9 – Características da Avaliação da NBASP 9020

Processos	Mede a Coerência e Sustentabilidade Da Política?	Usa Métodos Mais Qualitativos e Comparativos?	Envolve os Vários Atores da Política Pública?	A Política Envolve Vários Órgãos?	Além de Recomendações Apresenta Cenários Alternativos?
17840/2022-3 (UBS de Municípios selecionados do estado do Ceará)	Não	Não	Não	Não	Não
Processo nº 048410 (Hospital Evandro Ayres de Moura)	Não	Não	SIM (mas não há interação entre eles.	Não	Não

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Em regra, não estão presentes as características da avaliação de PPs previstas na NBASP 9020. Considerando que as Avaliações de PPs e as AOPs têm características diferentes, como bem exposto na NBASP 9020 e doutrina, já era esperado que não fossem ser encontradas essas características nos Relatórios de AOP. Uma característica importante da avaliação presente na NBASP 9020 é a participação das partes interessadas na avaliação.

Em análise aos documentos disponíveis, verificou-se que os atores da política envolvidos na AOP das UBS foram os secretários e gestores da atenção básica. Além dos gestores de alto escalão, não houve a participação na avaliação dos demais integrantes da gestão ou beneficiários do processo de gestão, como solicita a NBASP 9020. Como afirma Cruz (2019), para a análise do papel das distintas autoridades, é preciso entrevistas com os atores chaves situados em diferentes instâncias de poder.

Já na avaliação da gestão do HDEAM, consta na matriz de planejamento a

participação de pacientes e usuários do serviço por meio de documentos da ouvidoria, atendendo um critério de uma maior participação dos atores da política como dispõe a NBASP 9020.

No artigo “Um método construtivista para avaliação em saúde”, Furtado (2001, p. 179) explica que toda ação social é complexa e envolve vários atores sociais e que apesar dessa complexidade de atores: “A avaliação é na maioria das vezes, voltada para os gestores e/ou financiadores em detrimento do público-alvo, dos profissionais do programa ou serviço e dos parceiros institucionais comunitários”. Assim, o autor defende uma maior participação dos atores que participam da política pública nas avaliações, inclusive do público-alvo.

Com relação à classe dos novos critérios de avaliação, e com base no referencial teórico da presente pesquisa, pode-se trazer alguns conceitos dos novos critérios de avaliação presentes na NBASP 9020:

- a) Utilidade: busca saber se a política valeu a pena, considerando todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), mesmo não previstos e esperados, de um lado, e as necessidades que a política propôs enfrentar de outro;
- b) Relevância: a adequação dos seus objetivos em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que a política pública quer atender. É medir a pertinência da PP;
- c) Impactos Sociais: é medir o efeito causal de um programa sobre um resultado de interesse. Trata-se, portanto, de uma avaliação que busca estimar mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser diretamente atribuídas a uma política pública ou programa específico no médio, longo prazo;
- d) Responsividade: a avaliação estabelece os seus limites e parâmetros por meio de negociações entre os grupos de interesses.

Um quadro foi elaborado com os achados de cada Relatório de AOP e os critérios de avaliação da NBASP 9020, a fim de verificar o grau de atendimento de cada critério nos respectivos achados.

Quadro 10 - Critérios da NBASP 9020 (AOP das Unidades Básicas de Saúde)

PROCESSOS	NOVOS CRITÉRIOS DA NBASP 9020			
17840/2022-3 (UBS de Municípios selecionados do Estado do Ceará)	Utilidade	Relevância	Impactos Sócio Econômicos	Responsividade
Achados:				
1) Ausência de Método	Avalia os efeitos	Não	Não	Não

Sistemático na identificação de Capacitação dos profissionais de Saúde	potenciais diretos, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais.			
2) Planos de Educação Permanente Insuficientes	Avalia os efeitos diretos em termos de eficácia, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais.	Não	Não	Não
3) Ações municipais deficitárias de educação permanente dos médicos e gestores da Atenção Básica à Saúde	Avalia os efeitos diretos em termos de eficácia, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais-	Não	Não	Não
4 Deficiência no monitoramento e avaliação da atenção básica	Avalia os efeitos diretos em termos de eficácia, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais.	Não-	Não	Não
5 Ausência de Formalização de equipes específicas para monitoramento e avaliação em saúde	Avalia os efeitos diretos em termos de eficácia, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais.	Não	Não	Não
6) Ausência de clareza na relação entre o perfil epidemiológico e as metas estabelecidas	Avalia os efeitos diretos em termos de eficácia, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais.	Sim	Não	Não
7) Ausência de formalização de metodologia para levantamento das necessidades de atendimentos dos usuários	Avalia os efeitos diretos em termos de eficácia, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais.	Sim.	Não	Não

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Os três primeiros achados se referem ao processo de educação permanente (capacitações) das UBS. Os achados 4 e 5 se relacionam ao processo de monitoramento e avaliação da atenção básica, enquanto os achados 6 e 7 se referem ao processo de identificação das necessidades dos usuários.

Com relação ao critério da utilidade da política nos achados, de forma geral, existe a avaliação dos efeitos diretos em termos de eficácia, mas não a avaliação dos efeitos indiretos e inesperados e não intencionais que cada achado implica. Não são considerados os efeitos indiretos que essas deficiências nos processos de educação permanente (capacitações) das UBS, monitoramento e avaliação e de identificação das necessidades dos usuários, ou seja, não discute diretamente como esses processos da atenção básica são percebidos como úteis pelos

profissionais e usuários desses programas.

Com relação à relevância no processo de educação permanente (capacitações) das UBS, a auditoria identificou falhas no programa, mas não identificou o grau de adequação das capacitações oferecidas com as necessidades dos profissionais da área e se estão alinhadas com as necessidades prioritárias de saúde da população, ou se são consideradas relevantes para o contexto local.

Com relação à relevância no processo de monitoramento e avaliação da atenção básica, há uma relação indireta com a relevância porque as falhas influenciam negativamente na identificação das necessidades dos usuários, mas não houve uma avaliação direta do critério da relevância.

Com relação à relevância no processo de identificação das necessidades dos usuários, entende-se que houve uma avaliação direta da relevância porque se baseou no perfil epidemiológico, que é uma ferramenta fundamental para identificar as necessidades de saúde da população, e a falta de clareza na relação entre esse perfil e as metas estabelecidas sugerem que as políticas de saúde, neste caso, as metas das Unidades Básicas de Saúde (UBS), podem não estar adequadas ou alinhadas com as reais necessidades da população

Em relação ao critério de impacto socioeconômico da política nos processos de educação permanente (capacitações) das UBS, de processo de monitoramento e avaliação da atenção básica e de identificação das necessidades dos usuários, não houve a análise dos efeitos mais amplos dessas inconsistências dos achados sobre a sociedade e a economia, incluindo aspectos como melhoria na saúde da população, redução de custos com tratamentos, aumento da produtividade e outros benefícios sociais e econômicos no médio longo prazo.

Em relação ao critério de responsividade nos processos de educação permanente (capacitações) das UBS, de processo de monitoramento e avaliação da atenção básica e de identificação das necessidades dos usuários, de modo geral, não houve uma avaliação desse aspecto. As análises não incluíram a perspectiva dos profissionais de saúde, usuários, nem a forma como as políticas atendem às suas necessidades e expectativas. Não foi analisada a capacidade desses programas de se adaptarem e responderem às preferências dos profissionais de saúde, usuários garantindo que suas vozes e experiências sejam consideradas nas decisões sobre os programas.

Com relação aos achados da AOP do Frotinha do Antônio Bezerra, elaborou-se os seguintes quadros e análises:

Quadro 11 - Critérios da NBASP 9020 (AOP do Hospital Frocinha do Antônio Bezerra)

PROCESSO Nº 08410/2023-6 (HOSPITAL EVANDRO AYRES DE MOURA) RELATÓRIO INICIAL Nº 99/2023	NOVOS CRITÉRIOS DA NBASP 9020				
	Achados	Utilidade	Relevância	Impactos Sócio econômicos	Responsivida de
	1-Superlotação hospitalar	Avalia efeitos potenciais diretos como diminuição da qualidade e aumento do risco de infecção hospitalar, e avalia parcialmente efeitos indiretos quando descreve possível surgimento de clima organizacional insatisfatório.	Sim	Não	Não
	2- Internações além do tempo padronizado	Avalia os efeitos potenciais diretos, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais.	Não	Não	Não
	3 - Ausência de ferramentas eletrônicas no acolhimento e movimentação interna dos pacientes	Avalia os efeitos diretos e potencial em termos de eficácia, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais.	Não	Não	Não
	4- Oportunidades de melhoria na produção cirúrgica	Avalia os efeitos diretos e potenciais em termos de eficácia, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais.	Não	Não	Não
5- Desafios na área de pessoal	Avalia os efeitos diretos em termos de eficácia, mas não avalia efeitos indiretos e inesperados e não intencionais.	Não	Não	Não	

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Com relação ao critério da utilidade, pode-se dizer que no achado “Super Lotação Hospitalar” foi encontrado um efeito potencial indireto e não previsto, que foi a criação de um clima organizacional insatisfatório, porém, não foi medido se houve aumento de um clima insatisfatório no período em comparação a períodos sem superlotação.

Com relação aos demais achados, o relatório avaliou os efeitos diretos e potencial em termos de eficácia, mas não avalia os efeitos indiretos e inesperados e não intencionais. De forma geral, com relação ao critério da utilidade da política de gestão hospitalar nos demais

achados, existe a avaliação dos efeitos potenciais e diretos em termos de eficácia, mas não há avaliação dos efeitos indiretos e inesperados e não intencionais que cada achado implica.

Com relação ao critério da relevância de forma geral, na política de gestão hospitalar nos achados, pode-se dizer que existe a avaliação da relevância, pois verificou-se que existia uma superlotação hospitalar, portanto, a política de internação dos pacientes não está adequada às necessidades reais da população. No entanto, não houve uma avaliação ampla sobre a capacidade do hospital, a demanda de serviços na região e das políticas de saúde em vigor na região.

Com relação ao achado 4 “Oportunidades de melhoria na produção cirúrgica”, foram apontadas falhas com relação às metas de suspensão de cirurgias de no máximo 3%, mas não foi avaliado o critério da relevância, pois não faz uma análise ampla das necessidades da população em relação à capacidade de produção cirúrgica, utilizando dados e evidências para fundamentar essa análise. Com relação ao achado 5 “Desafios na área de pessoal”, apesar de haver uma avaliação de que a taxa de absenteísmo está bem maior que a meta abaixo de 3%, estabelecida pelo HDEAM, não há uma avaliação da relação da demanda profissional do Hospital com o fluxo de atendimento da população da região. A relevância implica uma análise proativa sobre se a política está cumprindo seu papel de atender às demandas sociais.

Com relação ao critério dos impactos socioeconômicos, de modo geral, não houve um estudo sobre os impactos que a política de gestão hospitalar gerou no médio a longo prazo. Seria necessário um estudo mais abrangente que considere como a superlotação e demais achados afeta a saúde da população ao longo do tempo, incluindo: taxas de mortalidade e morbidade; custos de saúde a longo prazo; e impacto na qualidade de vida dos pacientes.

Em relação ao critério de responsividade no processo de gestão hospitalar, de modo geral, não houve uma avaliação desse aspecto. A metodologia responsiva, em sua essência, busca não apenas identificar problemas, mas também engajar os stakeholders relevantes na discussão e na implementação das soluções. Isso inclui ouvir as vozes dos profissionais de saúde que estão na linha de frente, bem como considerar as necessidades e expectativas dos pacientes e da comunidade.

Portanto, embora o relatório identifique oportunidades de melhoria e proponha ações, a falta de envolvimento ativo dos atores da política de saúde pode limitar a eficácia da abordagem, tornando-a menos responsiva do que poderia ser. Para que a metodologia seja realmente responsiva, seria necessário um processo mais colaborativo e inclusivo, que integrasse as perspectivas e experiências de todos os envolvidos.

Assim, a Avaliação de PPs, através das AOPs no TCE - CE na área da saúde,

atualmente, consegue avaliar alguns dos novos critérios da NBASP 9020, mas de maneira pontual. Considera-se que a avaliação por meio das AOPS em geral, possui uma característica própria da avaliação de resultados, com verificação do atingimento de metas preestabelecidas e do atendimento das normas que regulam as boas práticas da gestão na saúde.

Era esperando que isso ocorresse, tendo em vista que até mesmo a seleção do objeto no modelo de avaliação previsto no Manual de Auditoria Operacional é diferente da seleção prevista na NBASP 9020. Acredita-se que esse modelo de avaliação, com base nos manuais de AOP, é predominante em quase todos os TCs do Brasil, mas a tendência é que os Tribunais de Contas caminhem para implementar modelos de avaliação mais amplos, como dispõe a NBASP 9020.

As avaliações atuais (AOPs) no TCE - CE, na área da saúde, não são avaliações do tipos construtivista responsiva, pois não enfatizam a importância do diálogo e da colaboração entre os atores envolvidos. Uma metodologia prevista, inclusive no Manual de Auditoria Operacional, e que se aproxima desse tipo de avaliação, é o grupo focal, porém, esse método não costuma ser utilizado nas avaliações de AOPs do TCE - CE.

O grupo focal tem como propósito explorar uma questão em profundidade mediante o debate em grupo, por exemplo, as reações ante uma experiência ou uma sugestão, compreender as queixas frequentes etc. (Resolução 10/2015 – anexo).

Compreende-se que é preciso avançar para avaliações com metodologias mais qualitativas que envolvam uma maior participação dos atores das políticas públicas, sobretudo de seus beneficiários. Como sugestão de modelo de avaliação, pode-se citar a avaliação de quarta geração que usa metodologias construtivas responsivas como o Círculo Hermenêutico (Guba; Lincoln, 1989):

Uma vez definido o modelo teórico sob o qual opera o serviço, parte-se então para a realização de discussões junto aos grupos de implicados através dos princípios de horizontalidade entre os participantes presentes no Círculo Hermenêutico (Guba & Lincoln, 1989) [...] Nesta fase, deverão ser levantadas as questões, reivindicações e interesses dos grupos focais (Westphal et al., 1996; Morgan, 1997) nos parece adequada para a condução dos referidos grupos de discussão (Furtado, 2001, p. 178).

No artigo “Avaliação de quarta geração- contribuições para avaliação de serviços de saúde mental”, Kantorski *et al.* (2009) descrevem passos e procedimentos práticos para coleta de dados na avaliação dos CAPs no referido artigo:

- a) contato com as equipes do CAPS: apresentação das propostas de avaliação e escolhas dos grupos que optaram por participar;

- b) organização de avaliação: primeira semana foi de observação de todas as atividades do serviço (sem ainda estarem engajados na atividade de avaliação), etnografia prévia;
- c) identificação dos grupos de interesse e critérios de seleção: equipe, usuários, familiares;
- d) desenvolvendo construções conjuntas: realização de entrevistas com aplicação do círculo hermenêutico-dialético nos três grupos de interesse.
- e) funcionamento: R1 entrevista aberta (descrever atendimento do CAPs- pontos positivos e negativos), C1 (temas centrais, conceitos, ideias, questões, problemas, valores propostas foram analisadas pelos pesquisadores em C1. R2 responde questionário e comenta os temas de R1 e o ciclo se repete;
- f) ampliação das construções conjuntas: das construções originais dos participantes individuais surgem construções conjuntas de determinado grupo de interesse;
- g) preparação da negociação: organização das construções de cada grupo de interesse, para que os usuários, familiares e equipes terem acesso à totalidade das informações do seu grupo;
- h) realização da negociação: apresentação do resultado final (provisório) da pré-análise dos dados para os entrevistados de cada círculo que têm a oportunidade de modificá-las ou afirmar a sua credibilidade.

Figura 3 - Círculo hermenêutico dialético



Figura 1. Círculo Hermenêutico Dialético.

Fonte: Kantorski *et al.* (2009).

Assim, fica como sugestão para estudo futuro a aplicação da metodologia de avaliação de quarta geração nas avaliações de políticas públicas da área da saúde, nos Tribunais de Contas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Tribunais de Contas ganharam um importante papel como órgãos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, especialmente à luz das novas diretrizes introduzidas pela NBASP 9020. Esta norma apresenta uma perspectiva inovadora, ainda pouco explorada na literatura acadêmica, ao ampliar o foco das avaliações realizadas pelos Tribunais. Ao invés de se limitarem à verificação dos resultados e metas das políticas, os Tribunais de Contas agora são orientados a considerar aspectos mais qualitativos, como a utilidade, relevância, necessidades e impactos sociais das ações governamentais. Assim, o debate sobre essa nova abordagem pode contribuir para transformar o modo como os Tribunais de Contas contribuem para a promoção do bem-estar social, promovendo uma avaliação mais abrangente e efetiva das políticas públicas.

O objetivo central deste estudo foi analisar como as auditorias operacionais do TCE - CE, particularmente na área da saúde, incorporam os novos critérios de utilidade, relevância, necessidades e impactos sociais estabelecidos pela NBASP 9020. Além disso, os objetivos específicos buscaram investigar os normativos utilizados nas auditorias, o contexto e a trajetória da política de “avaliação de políticas públicas no TCE - CE”, além de verificar o nível de participação dos usuários e atores envolvidos na avaliação dos relatórios de auditoria operacional da saúde.

A princípio, verificou-se, na análise da trajetória, o caminho percorrido pelo TCE - CE na avaliação da gestão por meio das AOPs. Agora, com a NBASP 9020, abrem-se novos caminhos na avaliação de Políticas Públicas que precisam ser percorridos pelo TCE - CE. Assim, entende-se que o modelo da avaliação trazida na NBASP 9020 pretende estender o alcance da avaliação dos tribunais de uma avaliação mais gerencialista, para avaliações que miram na avaliação do benefício social das políticas. Vê-se, portanto, que a Avaliação de Políticas Públicas nos Tribunais de Contas está em constante transformação, sendo que o modelo de avaliação proposto na NBASP 9020 é mais um ponto de inflexão em que se deve mudar ou evoluir o modo como se faz avaliação de políticas públicas nos Tribunais de Contas.

Diante de todas essas peculiaridades da Avaliação de Políticas Públicas trazida na NBASP 9020, é muito claro que, assim como os Tribunais de Contas no Brasil um dia definiram uma metodologia para as auditorias operacionais, agora eles precisam criar novas metodologias para as avaliações de políticas públicas trazidas na NBASP 9020.

Na análise de conteúdo, verificou-se que existe uma lacuna nas normas vigentes do TCE - CE sobre a regulamentação do novo modelo de avaliação de PPS da NBASP 9020.

Assim como na maioria dos TCs do Brasil, não houve ainda uma atualização (regulamentação) em resolução no TCE - CE com elaboração de um manual, sobre esses novos critérios, aspectos e características da avaliação prevista na NBASP 9020. Diante disso, o TCE-CE pode surgir na vanguarda da Avaliação de Políticas Públicas entre os Tribunais de Contas do Brasil, na implementação desse novo modelo de avaliação que se apresenta para os Tribunais de Contas.

Na análise de trajetória sobre a incorporação das atividades de avaliação de PPs pelo setor de Temas Especiais, acredita-se que ter um setor específico de Avaliação de Políticas Públicas dá mais visibilidade e ressalta a importância da atividade de avaliação dentro do órgão, dando um papel de destaque na estrutura organizacional do TCE - CE. Assim, considerando a relevância que a Avaliação de Políticas Públicas está ganhando nos Tribunais de Contas com a inclusão de uma nova norma de auditoria aplicada ao setor público oriunda da INTOSAI, e uma vez atendidas as prioridades de demanda que o TCE - CE tinha em 2021, nada impede que um dia o órgão venha a ter um setor específico para essa área no futuro.

A necessidade de evoluir a Avaliação de Políticas Públicas nos Tribunais de Contas é uma tendência no mundo que deve crescer e ganhar relevância cada vez mais. “En la actualidad, si el 5% de los recursos de la Cour des Comptes se dedican a la evaluación, el objetivo es alcanzar el 20% en 2025” (Moscovici, 2021, p. 23). Assim, o futuro dos Tribunais de Contas passa pelas avaliações de políticas públicas.

Cabe destacar que não existe no texto constitucional brasileiro uma previsão explícita de uma avaliação de políticas públicas de competência dos Tribunais de Contas, como há na *Cour des Comptes*, desde 2008. Portanto, diante da ampliação do modelo de Avaliação previsto na NBASP 9020 para aplicação das melhores práticas de auditoria a nível internacional, é de bom alvitre que haja essa previsão explícita na nossa CF para fortalecer a avaliações dos Tribunais de Contas em benefício da sociedade.

Considerando que o TCE - CE é um órgão auxiliar do legislativo, parece que a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará ainda não percebeu esse papel importante que o TCE - CE pode ocupar como órgão independente de Avaliação de Políticas Públicas, podendo fornecer para a própria Assembleia, informações importantes sobre Avaliações de Políticas Públicas para ajudar, inclusive, nas decisões sobre orçamento público.

Para a área da Avaliação de Políticas Públicas crescer dentro do TCE - CE, precisa haver apoio político tanto interno como externo, e interesse da gestão de fazer crescer essa área que tende a se tornar uma das áreas mais atuantes dos tribunais de contas, contribuindo para o bem estar da sociedade através da promoção da avaliação de Políticas Públicas.

Considerando as peculiaridades da Avaliação de Políticas Públicas, a Corte francesa criou novas metodologias baseadas em ciências sociais para avaliar as políticas públicas, tal como descrito no GUID 9020. Para este novo modelo de avaliação previsto na NBASP 9020, o TCE - CE pode criar metodologias que se adequem a nova norma de auditoria de avaliação de políticas públicas.

Atualmente, uma AOP leva em torno de 6 a 8 meses para ser realizada, já uma Avaliação no modelo da NBASP 9020, precisa de mais tempo: “Una evaluación de las políticas públicas es también un ejercicio relativamente engorroso que requiere tiempo (un promedio de 12 a 18 meses) y recursos sustanciales, en particular en términos de personal y logística” (Moscovici, 2021, p. 18).

Considerando que uma das características do modelo de avaliação da NBASP 9020 é a utilização de métodos comparativos, sugere-se que os Tribunais de Contas do Brasil estabeleçam um banco de dados sistematizado de avaliações de políticas públicas, que serviria como base para comparações. A construção desse repositório de informações poderia iniciar-se com um banco de dados comum a todos os Tribunais de Contas, permitindo a análise de políticas públicas similares avaliadas por diferentes tribunais. Essa iniciativa fortaleceria o conhecimento sistematizado sobre as políticas públicas e embasaria de forma mais sólida a tomada de decisões relacionadas a essas políticas.

Com relação aos resultados da análise dos relatórios de auditoria operacional da área da saúde do TCE - CE, verificou-se que os relatórios conseguem avaliar alguns dos novos critérios da NBASP 9020, mas de maneira pontual. Considera-se que a avaliação por meio das AOPS, em geral, possui uma característica própria da avaliação de resultados, com verificação do atingimento de metas preestabelecidas e do atendimento das normas que regulam as boas práticas da gestão na saúde. Outro ponto destacado foi que, em regra, as avaliações dos relatórios de auditoria operacional da área da saúde não são do tipo construtivista responsivo, pois não enfatizam a importância do diálogo e da colaboração entre os atores envolvidos.

Como sugestão de metodologia de avaliação que atenda critérios mais participativos dos atores envolvidos na política, achou-se de bom alvitre citar a avaliação de quarta geração para avaliações na área da saúde.

Assim, as expectativas para o futuro, com relação aos trabalhos desempenhados pelos TCs é que estes atuem preponderantemente na Avaliação de Políticas Públicas de forma que o órgão seja um orientador da gestão pública. A utilização de modelos, bases de dados, inteligência artificial relacionadas às melhores práticas de políticas públicas nas avaliações de PP dos Tcs servirão de base para tomada de decisões para os gestores, permitindo uma economia

de recursos públicos ao utilizar como referência modelos de políticas públicas que deram certo e levaram resultados positivos para a sociedade. Portanto, os Tcs devem assumir esse papel de orientar a gestão com base em avaliações de PPs, indo além de sua missão de controlar e fiscalizar as finanças públicas.

Assim, verificou-se a necessidade de avançar em novas metodologias capazes de avaliar os novos critérios de avaliação da NBASP 9020. Diante de exposto, vê-se que o caminho da avaliação de políticas públicas nos tribunais de contas é longo e que estamos apenas no começo.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 67-86, set./out. 2007.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 1, n. 1, Rio de Janeiro, p. 126-133, jul./dez. 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1979.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em tese**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.

BRASIL. Constituição [(1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 jun. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Medida provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001**. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República 2006.

BRASIL. **Resolução nº 006, de 07 de abril de 2008**. dispõe sobre a implantação da política de segurança da informação e a utilização dos ativos de informática no âmbito do conselho e da justiça federal de primeiro e segundo graus. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2008.

BRASIL. **Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da

Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013.

BRASIL. **Resolução nº 11, de 07 de outubro de 2020.** Estabelece os procedimentos para a utilização dos saldos financeiros existentes nas contas dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, oriundos de transferências anteriores do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – PEJA. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2020.

BRASIL. **Referencial de Controle de Políticas Públicas.** Brasília: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 26 out. 2024.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185–197, jul. 2003.

CEARÁ. **Resolução Administrativa nº 10/2015.** Dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza: Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2015.

CEARÁ. **Decreto nº 32.216, de 08 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. Fortaleza: Diário Oficial do Estado: série 3, n. 87, p. 1-6, 10 mai. 2017.

CEARÁ. **Decreto nº 32.216, de 25 de agosto de 2017.** Regulamenta o Modelo de Gestão para Resultados e Institui a Gestão de Projetos de Investimentos Público. Fortaleza: Diário Oficial do Estado, ano IX, n. 87, p. 1-6, 2017.

CHADID, Ronaldo. **A função social do Tribunal de Contas do Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

COUTO, Felipe Fróes; CARRIERI, Alexandre Pádua; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Participação na avaliação de políticas públicas: a pesquisa construtivista e a quarta geração de avaliação. **Revista Gestão e Planejamento**, Salvador, v. 20, p. 36-55, jan./dez. 2019.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 160-173, jan./jun. 2019.

DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97–110, out. 2005

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de contas especial**: processo e procedimento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. Estado, ética pública e corrupção. **Cadernos Adenauer**, Belo Horizonte, n. 2, p. 57-74, jun. 2011.

FURTADO, Juarez Pereira. Um método construtivista para a avaliação em saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 165–181, 2001.

GASPARINI, Max Felipe Vianna. Bases filosóficas e epistemológicas da avaliação: caminhos a serem trilhados. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 3, n. 17, p. 12-31, jan./jun. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GONDIM, Linda Maria de Pontes (org.). **Pesquisa em Ciências Sociais**: o projeto da dissertação de mestrado. Fortaleza: UFC Edições, 1999.

GRANADO NETO, Nelson Nei. IBR Território: análise sobre a fiscalização de políticas públicas. **Instituto Rui Barbosa**. Brasília, 14 fev., 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/irb-territorio-analise-da-fiscalizacao-de-politicas-publicas/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

GREGOLIN, Maria do Rosario Valencise. A análise do discurso: conceitos e aplicações. **ALFA: Revista de Linguística**, São Paulo, v. 39, p. 13-21, 2001.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna S. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

GUSSI, Alcides Fernandes; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo paradigmas contra-hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1., 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015.

GUSSI, Alcides Fernando. Outras epistemologias e metodologias: a experiência do mestrado de avaliação de políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 168-183, jul./dez. 2019.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Políticas públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica, **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 83- 101, 2016.

HOLANDA, Marcos Costa; ROSA, Antônio Lisboa Teles da; ALBUQUERQUE, Keyla Christina. **Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2004.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020**: Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: IRB, 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Resolução nº 04/2021**. 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). Brasília, DF: IRB, 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 38-61, jul./dez. 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

JANUZZI, Paulo de Martino. Economia política e avaliação em políticas públicas no Brasil pós-2014. **Cadernos Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 29, n. esp., p. 103-114, 2021.

JESUS, Claudio Roberto de; HENRIQUES, Frederico de Oliveira. Sociologia do conhecimento e metodologias qualitativas Métodos qualitativos e avaliação de políticas públicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 17., 2015, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

KANTORSKI, Luciane Prado; WETZEL, Christine; OLSCHOWSKY, Agnes; JARDIM, Vanda Maria da Rosa; BIELEMANN, Valquiria de Lurdes Machado; SCHEIDER, Jacó Fernando. Avaliação de quarta geração- contribuições metodológicas de serviço de saúde mental. **Interface** – Comunicação, Saúde, Educação, Botucatu, v. 13, n. 31, p. 345-55, out./dez. 2009.

MARCONI; Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MELO, Marcus André. **Estado, Governo e Políticas Públicas**. São Paulo: Sumaré, 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de. **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Importância da Avaliação Qualitativa combinada com outras modalidades de Avaliação. **Saúde e Transformação Social**, Florianópolis, v. 1, n. 3, p. 02-11, 2011.

MOSCOVICI, Pierre. La experiencia de la Cour des comptes de Francia em la evaluación de las políticas públicas. **Revista Española de Control Externo**, Madrid, v. XXIII, n. 68, p. 10-25, may. 2021.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

POLLITT, Christopher; GUIRRE, Xavier; SUMMA, Hikka; LONSDALE, Jeremy; WARNESS, Marit; MUL, Robert. **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271–1294, set. 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social métodos e técnicas**. São Paulo: Editora Gen Atlas, 2017.

ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson. A modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enf. Ref. Cont.**, Curitiba, v. 36, n. 3, p. 70-88, set./dez. 2017.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Método experiencial e avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 103-115, mar. 2016.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. (org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2. ed. São Luis: Veras Editora, 2013. p. 19-108.

SOUZA, Nali de Jesus de. Considerações sobre a dissertação de mestrado. **Análise econômica**, Porto Alegre, v. 9, n. 16, p. 153-165, set. 1991.

WILLEMANN, Mariana Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.