



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**

PRISCILA LIMA DE CASTRO

**ABORDAGEM ETNOGRÁFICA EM AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE SUA ADOÇÃO
EM TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

**FORTALEZA
2015**

PRISCILA LIMA DE CASTRO

**ABORDAGEM ETNOGRÁFICA EM AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE SUA ADOÇÃO
EM TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Administração e Controladoria. Área de concentração: Contabilidade, Controladoria e Finanças.

Orientador: Prof. Dr. Serafim Firmo de Souza Ferraz

**FORTALEZA
2015**

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

C353a Castro, Priscila Lima de.
Abordagem etnográfica em avaliação de programas e políticas públicas: um estudo exploratório sobre sua adoção em tribunais de contas brasileiros / Priscila Lima de Castro. – 2015.
113 f.: il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2015.

Orientação: Prof. Dr. Serafim Firmo de Souza Ferraz.

1. Controle externo. 2. Políticas públicas. 3. Abordagem etnográfica. 4. Tribunal de contas. I. Título.

CDD 658

PRISCILA LIMA DE CASTRO

ABORDAGEM ETNOGRÁFICA EM AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS
PÚBLICAS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE SUA ADOÇÃO EM TRIBUNAIS
DE CONTAS BRASILEIROS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Administração e Controladoria. Área de concentração: Contabilidade, Controladoria e Finanças.

Aprovada em 29/09/2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Serafim Firmo de Souza Ferraz – Orientador
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof.^a Dra. Tereza Cristina Batista de Lima – Membro Interno
Universidade Federal do Ceará – UFC

Prof.^a Dra. Marina Dantas de Figueiredo – Membro Externo
Universidade de Fortaleza

Àqueles que anseiam por mais participação.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por manter viva a fé, a confiança e a esperança.

Aos meus pais, Ernando e Ana Maria, pelo amor, apoio e pela preocupação, sempre compartilhada.

A minha cachorrinha Sansa, companheira das madrugadas.

A minha querida irmã Joana de Castro, pelas discussões técnicas e pela parceria nos momentos mais incertos.

Ao meu tio Heriberto, pela contribuição final.

Ao meu irmão Paulo e ao meu sobrinho Murilo, que compreenderam minha ausência.

Ao Prof. Dr. Serafim Ferraz, meu orientador, por toda a paciência, dedicação, todo o direcionamento, todos os ensinamentos e todo o estímulo para a concretização da pesquisa.

Às queridas professoras Tereza Lima e Marina Dantas, pela grande contribuição dedicada.

Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, pela oportunidade oferecida e por todo o apoio necessário para que eu tivesse total condição para realizar essa pesquisa.

Aos quatro tribunais de contas e aos queridos colegas da comunidade do controle externo, pela hospitalidade, atenção e participação, fundamentais para a concretização da pesquisa.

Aos meus amigos de turma, Bruno, Yanna, Débora e Urquiaga, pelo ombro amigo e pelos momentos vividos que deixaram a caminhada mais leve e feliz.

Às queridas amigas Aline Araújo, Anne Caroline, Derlange Maia e a todos aqueles que torceram pela concretização deste sonho.

“É preciso refletir para medir e não medir
para refletir.”

(Gaston Bachelard)

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo investigar a percepção dos auditores de controle externo dos tribunais de contas estaduais brasileiros sobre a utilização de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas e políticas públicas para contribuir com o debate sobre a superação de elementos restritores à efetividade desse enfoque nas abordagens predominantes. Na qualidade de estudo qualitativo do tipo exploratório na abordagem *survey* em profundidade, levantamentos teórico e empírico preliminares foram empreendidos para subsidiar o estabelecimento de categorias de análise dos métodos dominantes e da abordagem etnográfica, além da escolha de unidades de análise. Definiram-se como unidades de análise quatro tribunais de contas escolhidos pelo maior número de avaliações de programas e políticas públicas realizadas e que contavam, simultaneamente, com a dedicação integral e exclusiva das suas equipes aos referidos serviços. A coleta de dados se fez por meio de roteiro de entrevistas semiestruturada com dois auditores de controle externo de cada unidade, perfazendo oito sujeitos. A análise dos dados foi realizada por meio de análise de conteúdo. Os resultados sugerem o potencial da abordagem etnográfica em avaliação de programas e políticas públicas para aprimorar a compreensão do contexto avaliado e a melhor requalificação analítica das conclusões numéricas das avaliações e, sobretudo, o estímulo à participação social e à apropriação da matéria pelas comunidades e pelos cidadãos em geral. Em contrapartida, ressaltam a possível elevação dos custos imediatos associados à abordagem tradicional e a necessidade de capacitação dos auditores em técnicas do método etnográfico. As referidas dificuldades quanto à adoção de técnica de base etnográfica, entretanto, parecem relativizadas face à percepção compartilhadas pelos auditores quanto às limitações do método tradicional e à abertura destes para as mudanças e a autonomia relativa dos auditores quanto à seleção de técnicas utilizadas em avaliações.

Palavras-chave: Controle externo. Políticas públicas. Abordagem etnográfica. Tribunal de contas.

ABSTRACT

The aim of this research was to investigate the perception of external auditors of Brazilian state accounts courts on the use of an ethnographic approach in evaluating programs and public policies to contribute to the debate about overcoming restrictive elements to the effectiveness of this approach in the predominant approaches. As a qualitative study of the exploratory type in the depth survey approach, preliminary theoretical and empirical surveys were undertaken to subsidize the establishment of dominant methods analysis categories and the ethnographic approach, as well as the choice of analysis units. Four audit courts chosen by the largest number of public programs and policies evaluations were defined as analysis units, and which counted on the total and exclusive dedication of their teams to these services. Data collection was done through a semi-structured interviews script with two external auditors from each unit, making up eight subjects. Data analysis was performed through content analysis. The results suggest the potential of the ethnographic approach in the evaluation of public policies and programs to improve the understanding of the evaluated context and the best analytical requalification of the numerical conclusions of the evaluations and, above all, the encouragement of social participation and the appropriation of the subject by the communities and citizens in general. On the other hand, they emphasize the possible increase of the immediate costs associated to the traditional approach and the need for training of the auditors in techniques of the ethnographic method. The aforementioned difficulties regarding the adoption of an ethnographic basis technique, however, seem to be relative to the perception shared by the auditors regarding the limitations of the traditional method and the opening of these to the changes and the relative autonomy of the auditors regarding the selection of techniques used in evaluations.

Keywords: External control. Public policies. Ethnographic approach. Court of accounts.

LISTA DE FIGURAS E QUADROS

Figura 1 – Modelo <i>input/output</i>	51
Figura 2 – Ciclo de Auditoria Operacional	53
Quadro 1 – Análise comparativa das abordagens da avaliação.....	43
Quadro 2 – Enfoques em auditoria operacional	56
Quadro 3 – Cargo, formação e escolaridade dos sujeitos da pesquisa	66
Quadro 4 – Experiência anterior em avaliação de programas e políticas públicas	67
Quadro 5 – Categorias de análise	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Técnicas utilizadas pelas EFS durante os anos 1980 e 1990.....	55
Tabela 2 – Resumo geral do quadro funcional do Tribunal de Contas	61
Tabela 3 – Quadro de pessoal TC2	61
Tabela 4 – Quadro de pessoal TC3	62
Tabela 5 – Quadro de pessoal TC4	63
Tabela 6 – Ano de início dos trabalhos de auditoria operacional e a formação de setor específico de auditoria operacional	64
Tabela 7 – Posição da área de auditoria operacional na estrutura organizacional do Tribunal de Contas	65
Tabela 8 – Área das políticas públicas avaliadas	65
Tabela 9 – Tempo no órgão e tempo na área de auditoria operacional.....	67
Tabela 10 – Quantidade de trabalhos realizados em auditoria operacional	67
Tabela 11 – Subcategorias da categoria intermediária 1.1	77
Tabela 12 – Subcategorias da categoria intermediária 1.2	81
Tabela 13 – Subcategorias da categoria intermediária 1.3	84
Tabela 14 – Subcategorias da categoria intermediária 1.4	87
Tabela 15– Subcategorias da categoria intermediária 1.5	91
Tabela 16 – Subcategorias da categoria intermediária 2.1	96
Tabela 17 – Subcategorias da categoria intermediária 2.2	100

LISTA DE SIGLAS

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

DVR – Diagrama de Verificação de Risco

EFS – Entidades Superiores de Fiscalização

GAO – Grupo de Auditoria Operacional

INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

IRB – Instituto Rui Barbosa

MPC – Ministério Público de Contas

PROMOEX – Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros

RECI – Responsável, Executa, Consultado, Informado

SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats

TC – Tribunais de Contas

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Objetivos	18
1.2	Pressupostos	18
1.3	Justificativa	19
1.4	Metodologia	21
1.5	Estrutura do trabalho	21
2	AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.1	Evolução de conceitos e práticas	23
2.2	Objetivo e dimensões de análise	25
2.2.1	<i>Eficiência</i>	26
2.2.2	<i>Eficácia</i>	27
2.2.3	<i>Efetividade</i>	27
2.3	Abordagens metodológicas	28
2.3.1	<i>Abordagem tradicional</i>	28
2.3.2	<i>Abordagem etnográfica</i>	31
2.3.2.1	<i>Conceito e técnicas da pesquisa etnográfica</i>	31
2.3.2.2	<i>Abordagem etnográfica em avaliação de programas e políticas públicas: fundamentos e proposta</i>	36
2.3.2.3	<i>Limitações</i>	41
2.3.3	<i>Resumo comparativo</i>	42
3	OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS	45
3.1	Conceito	45
3.2	Estrutura organizacional	46
3.3	Competências	47
3.3.1	<i>Auditorias de conformidade</i>	48
3.3.2	<i>Auditorias operacionais</i>	49
3.3.2.1	<i>Antecedentes e definições</i>	49
3.3.2.2	<i>Dimensões de análise</i>	51
3.3.2.3	<i>Ciclo da Auditoria Operacional</i>	52
3.3.2.4	<i>Métodos utilizados</i>	54
3.4	<i>Fechamento da seção</i>	56
4	METODOLOGIA	58

4.1	Enquadramento metodológico	58
4.2	Unidades de análise	59
4.2.1	<i>Caracterização dos tribunais de contas</i>	<i>60</i>
4.2.2	<i>Caracterização das áreas de auditoria operacional (avaliação de programas e políticas públicas).....</i>	<i>63</i>
4.3	Sujeitos da pesquisa.....	65
4.4	Coleta dos dados	68
4.5	Análise e interpretação dos dados.....	69
5	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	73
5.1	Categoria geral 1: Contribuição da abordagem etnográfica em avaliação de programas e políticas públicas.....	74
5.1.1	<i>Categoria Intermediária 1.1: Utilização da técnica de observação participante em avaliação de programas e políticas públicas.....</i>	<i>74</i>
5.1.2	<i>Categoria Intermediária 1.2: Relação de equidade entre o avaliador e o avaliado....</i>	<i>78</i>
5.1.3	<i>Categoria Intermediária 1.3: Análise dos contextos político, social, econômico, ambiental nas avaliações</i>	<i>82</i>
5.1.4	<i>Categoria Intermediária 1.4: Utilização da descrição densa da trajetória da política e programa avaliados.....</i>	<i>85</i>
5.1.5	<i>Categoria Intermediária 1.5: Participação social</i>	<i>87</i>
5.2	Categoria geral 2: Implicações para a adoção de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas e políticas públicas nos tribunais de contas	92
5.2.1	<i>Categoria Intermediária 2.1: Barreiras e/ou limitações quanto ao uso de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas e políticas públicas</i>	<i>92</i>
5.2.2	<i>Categoria Intermediária 2.2: Facilidades identificadas para a adoção da abordagem etnográfica nas avaliações de programas e políticas públicas.....</i>	<i>97</i>
5.3	Fechamento da seção.....	101
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	102
	REFERÊNCIAS	105
	APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS TÉCNICOS DE CONTROLE EXTERNO DAS ÁREAS DE AUDITORIA OPERACIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	111
	APÊNDICE B – QUADRO SÍNTESE: TÓPICOS ELENCADOS NO ROTEIRO DE ENTREVISTA E OS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA.....	114

1 INTRODUÇÃO

No final do século XX, observou-se no setor público, em cenário global, a introdução de modelos gerenciais praticados pela iniciativa privada. Na visão de Abrucio (1997), essa forma de atuação da administração pública seguia, via de regra, conceitos neoliberais predominantes à época.

No Brasil, tal reformulação da administração pública, iniciada em 1995, de acordo com Bresser Pereira (2005), foi uma resposta à grande crise econômica dos anos 1980 e à globalização da economia, apoiando-se numa proposta de administração pública gerencial, o que fez o Estado redefinir suas funções e a burocracia.

Desse modo, o modelo de administração burocrática brasileiro foi sendo gradativamente substituído pela administração pública gerencial. Para Bresser Pereira (1998), a reforma gerencial levou a administração pública a focar no cidadão-cliente e buscou inspiração na administração privada. Visava aumentar a eficiência, eficácia e efetividade dos órgãos governamentais e assegurar o caráter democrático da administração pública.

Para Bresser Pereira (1998), a democracia viria com a transparência, através da prestação de contas, e, conseqüentemente, do controle dos resultados, exercido pela sociedade e pelos órgãos fiscalizadores, e da participação da sociedade nas decisões políticas.

Assim, emergiu, de forma mais acentuada, a prática da avaliação de políticas e programas do setor público, que buscava controlar os resultados das ações governamentais para “uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis, servindo para melhoria do processo de tomada de decisão” (ALA-HARJA; HELGASON, 2000, p. 5).

No mesmo sentido, Costa e Castanhar (2003) defendem que a avaliação sistemática, contínua e eficaz surgia como ferramenta gerencial poderosa, fornecendo aos formuladores e aos gestores de políticas públicas e programas condições para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados. Mas Rodrigues (2008) lembra que monitorar os resultados era condição para que as agências de fomento internacionais investissem em projetos do governo local.

Além do mais, a prática de avaliação de políticas e programas se estendeu às atividades dos tribunais de contas. A realização de avaliação de programas nestes órgãos se deu por meio de auditorias operacionais (SERPA, 2010).

Essa modalidade de auditoria, a operacional, no âmbito dos tribunais de contas, encontra-se disposta no art. 70 do texto constitucional. Por meio dela, são avaliados o

desempenho (economicidade, eficiência e eficácia) e a efetividade (impacto) das ações governamentais (IRB, 2011).

Para Serpa (2011), a realização de avaliações dessa natureza pelos tribunais de contas objetivou controlar a administração pública para promover seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade, contemplando o exame dos resultados das ações públicas em contraponto ao controle exclusivo da legalidade dos atos administrativos.

Os auditores de controle externo são os responsáveis, no âmbito dos tribunais de contas, em planejar e executar as avaliações de programas por meio das auditorias operacionais (TCU, 2010).

Este trabalho é caracterizado pela flexibilidade na escolha do objeto a ser estudado e os métodos a serem empregados, utilizando, inclusive, métodos da pesquisa social como entrevista, observação direta, dentre outros. Esses métodos são selecionados pelos próprios auditores de controle externo com base no objeto a ser avaliado e as questões de avaliação (TCU, 2010).

Sobre o assunto, a INTOSAI (2005, p.16), Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, estabelece que a auditoria operacional “é mais flexível na seleção de temas e objetos, métodos e critérios de fiscalização. (...) Trata-se de exame independente”.

No entanto, apesar do avanço na utilização de técnicas da pesquisa social e a incorporação de variáveis qualitativas no acompanhamento dos resultados dos programas, o uso destas variáveis não se faz sem quantificá-las. E muitas vezes, os conceitos atribuídos às variáveis de resultados podem ser definidos de forma arbitrária por organismos que carecem dos resultados das avaliações (RADOMSKY, 2011).

Para Rodrigues (2008), os modelos de avaliação que se baseiam em uma perspectiva exclusivamente quantitativa podem não ser capazes de fornecer resultados abrangentes e aprofundados da ação pública.

Tais modelos de avaliação podem ser caracterizados como arbitrários quando medem as instituições de acordo com critérios predeterminados que definem como deveria ser uma organização eficiente (STRATHERN, 1999), deixando de lado medidas qualitativas, múltiplas e locais, baseadas no diálogo, que restaure a confiança e a autonomia (SHORE; WRIGHT, 1999), permitindo que as vozes dos cidadãos sejam ouvidas (SHORE, 2009).

O modelo quantitativo de avaliação passa, então, a receber críticas quanto a sua limitação frente às análises de políticas públicas que considerem o ambiente político, cultural e social que as perpassa.

Ante o contexto, surgem propostas que implicam o afastamento dos modelos formais universais de avaliação de cunho gerencial, dentre as quais a proposta de Gussi (2008, 2014). Ela sugere metodologia pautada na avaliação em profundidade, por meio da aplicação da abordagem etnográfica. A partir de uma perspectiva antropológica, centra-se na “descrição densa” da trajetória da política/programa, onde não haja um julgamento único do avaliador, mas também dos sujeitos envolvidos nas políticas públicas.

Conforme Gussi (2008), a compreensão da trajetória institucional de programas e políticas governamentais, da elaboração à execução, inspira-se na etnografia, especialmente quanto ao uso de entrevistas em profundidade e observação participante desde os agentes institucionais até os sujeitos beneficiários da política.

O objetivo da proposta de Gussi é interpretar os diferentes significados acionados publicamente por estes atores, uma vez que os programas e as políticas públicas não têm um sentido único e está circunscrito a ressignificações, nos distintos posicionamentos dos vários espaços institucionais que percorre (GUSSI, 2008).

Em consonância com Gussi, para Rodrigues (2008), as ciências sociais, a antropologia em particular, têm uma importância especial para a área de estudos sobre políticas públicas, no que se refere à visão crítica sobre a formulação e a implementação das políticas.

Além disso, Rodrigues (2008) acredita que a antropologia pode fornecer instrumentais teórico-metodológicos para a realização de estudos avaliativos sobre as políticas públicas, sugerindo a aplicação de uma avaliação em profundidade, a qual serviu de base metodológica para as proposições de Gussi (2008, 2014).

Para Gussi (2014), a proposta de utilização da abordagem etnográfica em avaliação de programas vem evidenciar o potencial democrático da avaliação constituindo forma efetiva do exercício do controle social e da afirmação da cidadania, além de ressignificar os resultados numéricos dos indicadores para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade, subsidiando o redesenho das políticas.

Apesar dos ganhos prometidos, há quem observe desvantagens no uso da técnica sugerida por Gussi (2008, 2014) para a avaliação de programas e políticas públicas. Para Worthen *et al.*, (2004), as técnicas participativas não são, em geral, diretivas, têm tendência a atrair bizarrices (*sic*) e atipicidades, são intensivas em mão-de-obra, têm custos elevados, generalizam hipóteses e podem não chegar ao fechamento.

Assim, pelo exposto, bem como considerando a competência dos tribunais de contas brasileiros para a realização de avaliação de programas e políticas públicas e a autonomia

conferida aos auditores de controle externo para a sua realização, esta pesquisa buscará responder a seguinte questão:

Qual a percepção dos auditores de controle externo sobre a utilização do método etnográfico nas avaliações de programas e políticas públicas realizadas em tribunais de contas?

1.1 Objetivos

Objetivo Geral

Na busca por respostas para o problema central da pesquisa, o objetivo geral deste estudo é investigar a percepção dos auditores de controle externo sobre a utilização do método etnográfico nas avaliações de programas e políticas públicas realizadas em tribunais de contas estaduais.

Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral, foram definidos como objetivos específicos:

1. Verificar como a abordagem etnográfica pode contribuir para a análise da eficácia, eficiência e efetividade no processo de avaliação de programas e políticas públicas nos tribunais de contas.
2. Detectar as implicações para a adoção de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas nos tribunais de contas.

1.2 Pressupostos

O pressuposto geral é de que os sujeitos da pesquisa possuem conhecimento pleno quanto à utilização de uma abordagem etnográfica em avaliação de programas e políticas públicas.

Para os dois objetivos específicos, foram elaborados seus respectivos pressupostos:

Para o primeiro objetivo específico, pressupõe-se que o método etnográfico pode ser aplicado em avaliações de programas, planejadas e realizadas por auditores de controle externo em tribunais de contas, com incorporação de ganhos na compreensão da eficácia,

eficiência, efetividade, ressignificando os resultados numéricos obtidos com as técnicas quantitativas.

Para o segundo objetivo específico proposto, pressupõe-se que a mobilização de recursos para a utilização de uma abordagem etnográfica requer limitam a aceitabilidade do método, mas a ambiência institucional pode facilitar sua adoção.

1.3 Justificativa

As avaliações podem ter uma abordagem tradicional, tidas como gerencialistas, em que procuram mensurar o desempenho antes e depois do desenvolvimento da ação pública, buscando determinar o grau em que os objetivos foram alcançados. Tem como vantagens a facilidade na sua execução, o foco nos resultados, a grande aceitabilidade que obriga à definição de objetivos. No entanto, traz como limitações simplificação exagerada, voltando-se exclusivamente para os resultados, caracterizando-se pelo reducionismo, linearidade e ênfase exagerada nos números (WORTHEN *et al.*, 2004).

Para Gussi (2014), as avaliações com foco em uma abordagem tradicional estão inseridas em um modelo técnico-formal, entendido como único e universal, que traz em si uma proposição epistemológica funcional e positiva. Um modelo técnico-formal desconsidera os sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde essas políticas se realizam, e as contradições neles inerentes.

Avaliações modeladas com base na proposta tradicional são reduzidas à dimensão econômica, e têm o intuito de demonstrar o sucesso ou fracasso das políticas a partir da construção de indicadores, notadamente estatísticos, que revelam a otimização da relação custo-benefício, previamente calculada, em relação ao investimento realizado na execução de programas, projetos e políticas (HOLANDA, 2006).

Em contraponto ao modelo de avaliação tradicional, abordagens participativas, como a etnográfica, tendem a compreender e retratar as complexidades envolvidas em políticas e programas, centrando-se nos indivíduos que as formulam, executam e se beneficiam delas (GUSSI, 2014).

Para Gussi (2008, 2014), é necessária uma metodologia de avaliação sob a perspectiva etnográfica, orientada pela postura relativista, onde não há um julgamento único do avaliador, mas também dos sujeitos envolvidos nas políticas públicas.

A utilização da abordagem etnográfica em avaliação de programas é realizada por meio de uma investigação da trajetória da política a partir da concepção dos sujeitos nela envolvidos, captada pelo avaliador através de entrevistas em profundidade e observação participante. Tal característica revela o potencial democrático da avaliação de programas e políticas públicas, a constituir em uma forma efetiva do exercício do controle social e da afirmação da cidadania (GUSSI, 2014).

As trajetórias dos programas permitem verificar em que medida seus diferentes significados transitam entre os diversos atores, imersos em seus lugares institucionais. Estes significados circunscrevem os resultados (eficácia e eficiência) e os impactos (efetividades) das políticas públicas (THÉ *et al.*, 2014).

A análise das trajetórias permite a construção de indicadores de avaliação em diálogo direto e em profundidade com os sujeitos e as instituições avaliadas, relativizando resultados e impactos das políticas públicas (THÉ *et al.*, 2014).

De acordo com Worthen *et al.* (2004), tal abordagem tem como vantagens o foco na descrição e no julgamento, interesse pelo contexto, abertura para desenvolver um plano de avaliação, pluralista e com ênfase na compreensão dos caminhos por onde percorrem as políticas públicas. No entanto, observam-se limitações em virtude de não ser diretiva, requerer quantidade significativa de mão-de-obra e custos elevados, generalizar as hipóteses e incorrer risco de não conseguir chegar ao fechamento.

Tem-se, portanto, uma lacuna a ser estudada envolvendo a utilização de abordagens mais qualitativas em avaliação de programas e políticas públicas, mormente quando se ampliam o controle social, da participação do cidadão em todo o processo de gestão pública, da governança e da aprendizagem que lhes dá suporte.

A utilização de abordagens etnográficas em avaliações realizadas por tribunais de contas brasileiros vai ao encontro e provê bases conceituais e instrumentais para essa evolução de práticas.

No geral, o estudo contribuirá para o desenvolvimento de bibliografia em avaliações no âmbito dos tribunais de contas e de metodologias para a avaliação de programas e políticas públicas.

A escolha do tema e das unidades de análise da pesquisa se deveu ao fato de a pesquisadora integrar o quadro de auditores de um tribunal de contas e atuar com avaliações de programas. O trabalho também representa para a pesquisadora uma ferramenta de desenvolvimento profissional.

1.4 Metodologia

O presente estudo se caracteriza como exploratório, de natureza qualitativa, do tipo *survey* em profundidade, realizado a partir de entrevistas semiestruturadas, aplicadas no período de vinte e dois a vinte e cinco de junho do ano de 2015. Foi utilizada a técnica de análise de conteúdo para a análise dos dados coletados.

Os sujeitos da pesquisa foram selecionados a partir de levantamento inicial dos tribunais de contas que possuem em sua estrutura equipes dedicadas aos trabalhos de avaliação de programas, uma vez que existem tribunais que compõem comissões temporárias para a realização das avaliações.

Desses tribunais, optou-se por escolher um tribunal em cada uma das regiões brasileiras, com base naqueles que realizaram uma quantidade superior de trabalhos desta natureza. Assim, foram selecionados quatro tribunais, visto que uma das regiões não foi contemplada em virtude de o único tribunal que respondeu ao levantamento inicial não se enquadrar no critério de seleção, qual seja: um setor dedicado integralmente aos trabalhos. Resultaram-se, deste modo, em oito sujeitos a serem entrevistados, dois servidores de cada tribunal, um supervisor e um membro da equipe, responsáveis por avaliação de programas.

1.5 Estrutura do trabalho

O presente trabalho está dividido em quatro seções principais. A primeira seção traz um contexto geral sobre reforma da administração, tribunais de contas, avaliação de programas e políticas públicas, bem sobre a abordagem etnográfica em avaliação, introduzindo os argumentos que justificam o estudo e definindo os seus objetivos – geral e específicos.

Os capítulos 2 e 3 apresentam o referencial teórico. O capítulo 2 elenca conceitos sobre avaliação de programas e políticas públicas, a evolução destes conceitos e destas práticas, as dimensões de análise nesta matéria e, ainda, as abordagens metodológicas utilizadas, quais sejam a tradicional e a etnográfica. O capítulo 3 conceitua os tribunais de contas, sua estrutura organizacional e suas competências.

O capítulo 4 evidencia a metodologia que foi utilizada na condução da pesquisa, explicitando os sujeitos a serem entrevistados. Demonstra ainda como as informações foram coletadas e tratadas.

O capítulo 5 demonstra os resultados do trabalho por meio da análise dos dados coletados. As considerações finais exibem de forma sintética o que foi apresentado e o

resultado da pesquisa. Em seguida, relacionam-se as referências bibliográficas que auxiliaram a construção do estudo. Por fim, no apêndice, apresenta-se o instrumento de produção de dados.

2 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, são abordados os princípios teóricos da avaliação de programas como fundamentos para a descrição e a análise do fenômeno pesquisado. Inicialmente, aborda-se a evolução dos conceitos e as práticas da avaliação. Em seguida, explana-se o objetivo e as dimensões de análise do processo avaliativo. Na sequência, apresentam-se as abordagens metodológicas que sustentam a pesquisa, seus conceitos, sua adoção em avaliação, suas limitações e a analogia entre elas.

2.1 Evolução de conceitos e práticas

Como definição, entende-se que a avaliação é “identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (valor ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a estes critérios” (WORTHEN *et al.*, 2004, p. 35).

Para Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), a avaliação de programas tem como tarefa precípua informar sobre: a) a eficácia dos programas governamentais, indicando quais estão no caminho certo para o alcance de seus objetivos, os custos e benefícios de cada um deles; b) sua eficiência, apontando para as oportunidades de melhoria; e c) sua efetividade ou o impacto causado pela implementação de determinada política. Para tanto, utiliza métodos de pesquisa e julgamento.

Rossi e Freeman (1982) relatam que, desde a década de 1930, já se observava a realização de avaliação de programas. No entanto, foi apenas na década de 1950 que as avaliações foram vistas como instrumento para o estudo dos problemas e processos sociais, a partir da utilização de métodos estatísticos e de pesquisa.

A partir da década de 1960, a criação de programas governamentais para países em desenvolvimento, bem como a introdução de programas sociais envolvendo grande volume de recursos nos Estados Unidos, estimulou a prática de controles (CALMON, 2000).

A expansão por avaliação de programas e políticas públicas no Brasil teve início na década de 1980, mas é na década de 1990 que a demanda se amplia em virtude das exigências das agências de fomento internacionais, que passaram a exigir a avaliação das políticas sociais como condição para o seu financiamento, devendo ser evidenciadas as dimensões de eficiência e eficácia (SILVA, 2013).

De acordo com Silva (2013), para que os modelos de avaliação sejam utilizados faz-se necessária a utilização de técnicas cujas abordagens podem ser não apenas quantitativas, mas também qualitativas. A propósito, tratam estes modelos de a) avaliar a política da política, que se fundamenta na formulação da política, b) avaliar os processos das políticas, que se volta para a sua aferição da eficácia e c) avaliar os impactos, cujo foco é mensurar as mudanças decorrentes das ações governamentais.

Para Guba e Lincoln (1989), a avaliação, sob o ponto de vista dos seus objetivos e métodos, desenvolveu-se em quatro gerações.

A primeira foi motivada pela necessidade de avaliar o desempenho escolar, inclusive serviu para selecionar pessoal para a Segunda Guerra. Caracterizava-se pela cientificidade, onde o avaliador necessitava do conhecimento técnico de mensuração. A segunda geração concentrou-se em melhorar as deficiências da primeira, e teve como foco a avaliação curricular dos cursos escolares, ao invés de avaliar apenas o estudante (GUBA; LINCOLN, 1989).

A terceira geração surgiu na década de 1950, foi caracterizada por uma abordagem descritiva onde o julgamento baseava-se em critérios previamente estabelecidos, descrevendo os resultados e mensurando sua evolução (GUBA; LINCOLN, 1989).

A quarta geração da avaliação se preocupou em ampliar seus conteúdos e os aspectos metodológicos. Foi dado ênfase às reivindicações e às questões de grupos de interesse com base em um paradigma construtivista, uma vez que a realidade é uma construção social. Nessa perspectiva, fazia-se necessária a participação e o envolvimento de grupos de interesse das políticas públicas. Os resultados viriam a representar as construções produzidas por diversos atores para dar sentido às situações nas quais eles se encontram, enquanto instituidores e executores das políticas ou seus beneficiários (GUBA; LINCOLN, 1989).

Shadish *et al.* (1995) relatam três estágios da teoria da avaliação. O primeiro, na década de 1960, com a utilização de métodos científicos para a resolução das questões sociais. O segundo, nos anos de 1970, denota um conflito entre as metodologias quantitativas e qualitativas, intentando buscar resultados que pudessem subsidiar a tomada de decisão dos gestores sobre a concepção, a alteração ou a continuidade dos programas. O terceiro estágio, que se observa até os dias atuais, sintetiza os dois anteriores, e tem como finalidade não só verificar o atingimento dos objetivos dos programas, mas também o contexto que os circunda.

A preocupação por uma abordagem que possa apreender o contexto onde estão envolvidos os atores das políticas pode ser explicada nas palavras de Silva (2013) ao afirmar que:

A avaliação é, por conseguinte, considerada parte do processo das políticas públicas, e apontada sua dimensão política, na medida em que a prática da avaliação depende de interesses dos diferentes sujeitos que entram e saem-nos diferentes momentos do processo de políticas públicas, expresso por sua concepção, formulação e implementação em contextos geográficos locais, estaduais e federais, influenciados ainda por diferentes realidades políticas e administrativas (SILVA, 2013, p. 34).

Alinhados com a ideia de que o processo avaliativo deve ir além do acompanhamento do resultado numérico, autores como Minayo (1991), Shore e Wright (1999), Strathern (1999), Shore (2009), Radomsky (2011), Gonçalves (2008) e Rodrigues (2008) acreditam que a antropologia pode contribuir com técnicas que viabilizem a apreensão do contexto que envolve as políticas públicas, a partir da percepção dos indivíduos nelas inseridos, possibilitando, assim, ressignificar os resultados quantitativos.

Gussi (2008, 2014) acredita que a descrição densa (o trabalho da antropologia) da trajetória da política, a partir de uma abordagem etnográfica, pode revelar o potencial democrático e estimular a participação dos atores que são inseridos nas diversas etapas da política, desde a sua concepção até a sua execução. Isto possibilitaria a compreensão da política pública não só pelos resultados dos indicadores quantitativos, mas revelando seus significados.

Para Gonçalves (2008), é “neste horizonte das políticas públicas analisadas a partir da visão de mundo dos sujeitos sociais que a avaliação *ex-post* das políticas e a etnografia aproximam-se” (GONÇALVES, 2008, p. 19).

2.2 Objetivo e dimensões de análise

A limitação de recursos e os déficits orçamentários observados nos últimos anos impulsionaram as administrações públicas a trabalharem de forma a selecionar a continuidade de ações sociais em detrimento de outras.

Um instrumento fundamental para o desenho de políticas mais consistentes, bem como para uma gestão pública mais eficaz, com melhores resultados, boa utilização e controle dos recursos aplicados, é a realização de avaliações sistemáticas e contínuas (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Desse modo, para que os gestores públicos tomem decisões mais acertadas, devem estar munidos de informações que forneçam a situação dos programas e políticas públicas quanto a sua eficácia, eficiência e efetividade (WORTHEN, 2004).

Para Silva (2013), a análise dessas três dimensões está envolta por uma racionalidade de resultados, onde a eficácia busca o efeito dos objetivos e as metas na população beneficiária dos programas, a eficiência observa a relação entre os insumos utilizados e os produtos resultantes da ação pública, e a efetividade mede o impacto ou o efeito dos programas na vida das pessoas.

Marinho e Façanha (2001, p. 7) acreditam que “a efetividade e eficiência (ou seja, efetividade organizacional) dos programas são ingredientes indispensáveis da eficácia, inclusive para fins de conhecimento dos resultados pretendidos”. Quer dizer, programas sociais só serão eficazes se forem antes efetivos e eficientes.

A seguir, apresentam-se conceitos acerca das três dimensões de análises expostas neste texto inicial.

2.2.1 Eficiência

Esta dimensão relaciona-se com a utilização racional dos recursos, ou seja, ela será atingida se, com os mesmos recursos utilizados, forem obtidos maiores resultados que aqueles esperados (ARAÚJO, 2008).

No entanto, para Cotta (1998), o que se utiliza na área social é a análise custo-efetividade, que compara os custos com os produtos e o impacto da intervenção, ponderando a eficiência relativa de diferentes estratégias de implementação.

Para Figueiredo e Figueiredo (1986), a eficiência no âmbito da administração pública é bidimensional. Por um lado, observa-se a eficiência instrumental, definida pela relação entre custos econômicos e benefícios que são, em geral, tangíveis e divisíveis, e, por outro, tem-se a eficiência política, definida pela relação entre os "custos" sociais ou políticos, e os benefícios deles derivados.

De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986), há uma queda na taxa de eficiência instrumental, uma vez que os custos sociais originam-se de demandas sociais não previstas, que podem ser traduzidas em custos econômicos e financeiros, e os “custos” sociais e políticos não traduzíveis para unidades monetárias, em geral, “pagos” pela população atingida pela ação de governo, são sempre “debitados” ao lado do custo da ação governamental.

A dimensão da eficiência remete a avaliação para considerações de benefício e custo dos programas sociais, e há notórias complexidades a respeito do que deve ser levado em conta. De imediato, deve-se reconhecer que as organizações só estariam sendo eficientes se demonstrassem antes serem efetivas (MARINHO; FAÇANHA, 2001).

2.2.2 Eficácia

Para Cohen e Franco (1993), a análise da eficácia dos programas não leva em conta custos despendidos na execução do programa, mas o grau em que se alcançam os objetivos e as metas das ações na população beneficiada.

No entanto, Araújo (2008) entende que a eficácia interage com a eficiência, na medida em que os esforços são direcionados corretamente e os recursos utilizados da forma mais racional possível. O autor chama atenção para que não sejam utilizados recursos erroneamente apenas para que um objetivo seja alcançado.

Marinho e Façanha (2001) apontam para dificuldades na análise da eficácia de programa. Primeiro porque o formulador de políticas é agente de instâncias superiores e gerencia um mandato cujos termos, em geral, incluem objetivos (formulados às vezes por mais de uma instância superior, e nem sempre compatíveis entre si) não verificáveis, ou seja, difíceis de serem descritos e especificados a princípio.

Apesar das questões citadas, Figueiredo e Figueiredo (1986) entendem que a avaliação de metas talvez seja o tipo mais simples e comum, e o mais difundido. Trata-se dos relatórios anuais das entidades e as estatísticas que estes produzem com o intuito de demonstrar que cumpriram o objetivo.

A avaliação da eficácia tem por objetivo verificar se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas. Há também o modelo analítico, que consiste em medir se a diferença entre a meta atingida e a proposta está dentro de limites toleráveis, os quais limitam a faixa do sucesso ou fracasso da política (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

2.2.3 Efetividade

Quando a proposta é avaliar a efetividade de programas, observa-se, neste caso, o efeito que a ação teve sobre a população beneficiada. Para Cohen e Franco (1992, p. 91), o efeito “é todo comportamento ou acontecimento que se pode razoavelmente dizer que sofreu influência de algum aspecto do programa ou projeto”.

Para Figueiredo e Figueiredo (1986), medir o efeito ou impacto da política nos beneficiários condiciona a avaliação ao uso de um critério de aferição de mudanças e de

modelos analíticos causais. E mais, não basta apenas constatar que ocorreram mudanças, é necessário demonstrar que elas não ocorreriam sem o programa.

Cotta (1998) fala em efeitos procurados, efeitos não procurados, que se subdividem em previstos, positivos e relevantes, e os efeitos não previstos. Os primeiros referem-se aos objetivos que a intervenção pretendia atingir, sendo, por definição, previstos e positivos, na medida em que os dois últimos correspondem a efeitos indiretos, que podem ser negativos ou positivos, e efeitos inesperados, associados a falhas na elaboração do programa ou projeto e/ou a limitações do conhecimento disponível sobre uma determinada área ou assunto.

Há de se esclarecer que há outras dimensões para avaliar programas e políticas públicas, no entanto, para o foco deste estudo, concentrou-se nas dimensões apresentadas.

2.3 Abordagens metodológicas

Na seção, são apresentadas duas abordagens metodológicas utilizadas em avaliação de programas e políticas públicas, quais sejam a tradicional e a etnográfica. É elencado o contexto em que estas foram concebidas e como têm sido empregados, seus conceitos e suas definições, bem como suas vantagens e desvantagem para o processo de avaliação. Ao final da seção, é apresentado um comparativo entre as duas abordagens.

2.3.1 Abordagem tradicional

A abordagem tradicional emerge com as ideias advindas da reforma gerencial na administração e a necessidade de prestar contas às instituições de fomento internacionais financiadoras de programas sociais (RODRIGUES, 2008).

Assim, essa abordagem tem como função medir, acompanhar e avaliar o sucesso das reformas administrativas pautadas nos princípios neoliberais norteadores à época, onde o monitoramento e a avaliação ocupavam lugar de destaque (RODRIGUES, 2008).

Uchimura e Bosi (2004) esclarecem que, logo após a Segunda Guerra Mundial, a avaliação mostrou-se imprescindível para planejar e investir eficazmente os recursos destinados às áreas da educação, do social, do emprego, da saúde etc. Esta abordagem avaliativa segue uma esfera gerencial e está voltada para a maximização da eficácia dos programas e para a obtenção da eficiência na utilização dos recursos.

A abordagem tradicional leva em consideração concepções e modelos positivistas, através de perspectivas lineares e testes de hipóteses pela mensuração do objeto de estudo

para avaliar a eficácia, ou seja, os resultados em relação aos objetivos estabelecidos, a eficiência, que mensura uma relação custos-benefícios, e a avaliação de impactos ou efetividade, que mede a relação entre o proposto e os resultados na vida das pessoas (STEPHANOU, 2005).

Para Costa e Castanhar (2003), as avaliações, como forma de mensuração, precisam de critérios para a realização do julgamento de valor. Dentre estes critérios, pode-se citar a eficiência, a eficácia, o impacto (efetividade), a sustentabilidade, a análise custo-efetividade, a satisfação do usuário, a equidade.

De acordo com o manual da Unicef (1990) para monitoramento e avaliação, referidos critérios podem ser definidos como:

1. Eficiência — alcançar a melhor relação custo/benefício para se chegar aos objetivos estabelecidos no programa;
2. Eficácia — utiliza-se para medir o atingimento (resultado) dos objetivos e das metas estabelecidos no programa;
3. Impacto (ou efetividade) — indica os efeitos positivos do programa no ambiente em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;
4. Sustentabilidade — mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;
5. Análise custo-efetividade — uma relação entre formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos combinados ao menor custo;
6. Satisfação do beneficiário — avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
7. Equidade — procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

Para que esses critérios sejam aplicados, é necessário identificar e quantificar os resultados obtidos por meio de indicadores (COSTA; CASTANHAR, 2003). Assim, os critérios e os indicadores, quando definidos, devem ser comparados ao referencial (os objetivos e as metas) (GARCIA, 2001).

Segundo Holanda (2006), ao utilizar métodos estatísticos, capazes de mostrar conformidade entre causa e efeito dos resultados das políticas mediante números, a avaliação adota a metodologia quantitativa.

Essa abordagem pode apresentar como vantagem principal a simplicidade, no sentido de compreender, seguir, implementar, e produz informações que os responsáveis pelo programa concordam ser relevantes para sua missão (WORTHEN *et al.*, 2004).

Para Chiechelski (2005), os benefícios oferecidos pelas abordagens quantitativas para avaliação de programas sociais estão direcionados ao processo de planejamento e à gestão governamental, uma vez que podem relevar considerações sobre a dinâmica do gasto público, além de aspectos sobre a eficiência e a eficácia na execução de empreendimentos de natureza social.

No entanto, dentre as críticas assinaladas a este tipo de metodologia aponta-se o pouco espaço para julgamentos à política avaliada desde a sua formulação até os princípios que a alicerçaram, deixando de fornecer resultados de avaliação abrangentes e aprofundados (RODRIGUES, 2008).

Outro ponto questionado é o fato destas abordagens não conhecerem ou desconsiderarem os aspectos socioculturais e políticos que interferem no desenvolvimento de uma localidade, região ou nação (FURTADO, 1984).

Ao converter a avaliação em mera medição de resultados das políticas e dos programas públicos, gera-se uma despolitização destes e prevalência ou redução a uma dimensão técnica (SILVA, 2013).

No Brasil, ainda se identifica prevalência de enfoques econométricos, de caráter mais quantitativo nas avaliações. O processo avaliativo ainda se desenvolve com foco no controle dos gastos, sem tratar da retroalimentação para os programas em desenvolvimento (SILVA, 2013).

Worthen *et al.* (2004) resumem em nove pontos as críticas feitas a esse modelo, apesar de afirmar que a abordagem possui muitos adeptos, que a reconhecem como um método útil:

- 1) Ela não tem componentes avaliatórios reais (que facilitem a mensuração e o julgamento dos objetivos em vez de resultar em juízos explícitos de mérito e de valor);
- 2) Não tem padrões para julgar a importância de discrepâncias observadas entre os objetivos e os níveis de desempenho;
- 3) Despreza o valor dos objetivos em si;
- 4) Ignora alternativas importantes que devem ser consideradas no planejamento de um programa;
- 5) Negligencia transações que correm no interior do programa ou atividade que está sendo avaliado;
- 6) Negligencia o contexto em que a avaliação é feita;
- 7) Ignora resultados importantes que não aqueles abarcados pelos objetivos (os resultados involuntários das atividades);
- 8) Omite evidência do valor do programa que esteja refletida nos próprios objetivos;

- 9) Promove uma abordagem linear e inflexível da avaliação (WORTHEN et.al, 2004, p. 143).

As críticas revelam que esse tipo de avaliação pode resultar em uma visão míope que tende a restringir sua efetividade e seu potencial (WORTHEN et.al, 2004).

Como se pode observar, a abordagem tradicional, denominação adotada neste estudo para aquela de cunho positivista, surgiu com a necessidade de maior controle das ações públicas e, assim, baseou-se em dimensões predominantemente quantitativas. Suas vantagens se voltam aos aspectos relacionados ao controle dos gastos e aos resultados de indicadores das ações governamentais. Porém, recebe críticas ao reduzir a avaliação ao monitoramento de números sem qualquer aprofundamento da dinâmica da política pública.

2.3.2 Abordagem etnográfica

No tópico, são definidos conceitos e técnicas concernentes a uma abordagem etnográfica. O tópico trata ainda da proposta de uso dessa abordagem em avaliações de programas, os elementos que a fundamentam, suas vantagens e suas desvantagens.

2.3.2.1 Conceito e técnicas da pesquisa etnográfica

Lévi-Strauss (1973) entende que a etnografia tem por objetivo reconstituir a vida de grupos de seres humanos considerados em sua particularidade, da maneira mais fiel possível, a partir da sua observação e sua análise.

Colaborando com a definição de Lévi-Strauss, Sato e Souza (2001) entendem a etnografia como sendo a pesquisa que trata das instituições e se faz em instituições baseando-se em observação participante e/ou registros permanentes da vida diária nos locais e nos contextos em que ela naturalmente acontece.

Para Geertz (1978, p.15), a prática da etnografia vai além de “estabelecer relações, selecionar informantes, transcrever textos, levantar genealogias, mapear campos, manter um diário, e assim por diante”. O que irá definir a etnografia é um esforço para se elaborar uma “descrição densa”, ou seja, sob o olhar dos sujeitos da realidade observada. “A etnografia é uma descrição densa” (GEERTZ, 1978, p.20).

Sendo assim, o trabalho do pesquisador etnógrafo é apreender e, posteriormente, apresentar o que foi coletado durante as entrevistas, as observações diretas e na construção de seus apontamentos. Trata-se de construir uma leitura a partir de estruturas conceituais

complexas, sobrepostas ou amarradas umas às outras, que são simultaneamente estranhas, irregulares e implícitas (GEERTZ, 1978).

La Plantine (2007) trata a etnografia como uma experiência de imersão total, por meio de uma “aculturação invertida”, buscando o etnógrafo compreender a sociedade baseando-se na significação que os indivíduos atribuem a seus comportamentos. E mais, para apreender essa significação, o pesquisador etnográfico interessa-se por condutas mais simples, como gestos, expressões corporais, hábitos, etc.

Para Andion e Serva (2006), a etnografia é feita *in loco* a partir do encontro e da relação entre o pesquisador e o pesquisado para compreender melhor a complexidade dos fenômenos sociais.

Nesse encontro e com o propósito de apreender a complexidade dos fenômenos sociais, são observadas algumas dimensões particulares da postura etnográfica na construção do conhecimento científico.

A primeira dimensão diz respeito à reflexividade realizada entre o pesquisador e o pesquisado em uma relação de cumplicidade e de alteridade, onde as semelhanças e diferenças fazem criar um espaço para o diálogo acontecer, não havendo unilateralidade nesta relação (ANDION; SERVA, 2006).

Na acepção de Andion e Serva (2006), outra dimensão característica da etnografia é a contextualização das partes de um fenômeno durante a pesquisa. Isso se faz necessário para que o pesquisador construa “uma leitura da vida social em que não só os aspectos objetivos, mas também os valores, as emoções e as crenças são descritos, narrados e levados em conta no processo de compreensão dos fenômenos estudados” (ANDION; SERVA, 2006, p. 155).

A terceira dimensão refere-se a uma dialética da realidade, de um lado objetiva e, de outro, subjetiva. Não se busca reduzir o fenômeno a unidades elementares ou leis gerais, mas sim revelar as experiências vividas ao longo do encontro da cultura do outro (ANDION; SERVA, 2006, p. 155).

Laplantine (2007) esboça três tensões que circundam a prática antropológica. A primeira delas está relacionada a uma compreensão do fenômeno por dentro e por fora, ou seja, a compreensão do fenômeno advém de uma experiência de naturalização e impregnação dos modos da sociedade estudada para entender como vivem os seus membros, ao tempo em que carece também de um olhar distanciado, exterior, estranho, captando e analisando as suas condutas por fora. Tal dinâmica de alternância é própria da técnica de observação participante.

A tensão entre a unidade e a pluralidade, descrita por Laplantine (2007), evidencia entre o observador e o observado uma relação empática, igualitária e convivial, demonstrando, deste modo, que a cultura do observador não é única, mas que há uma pluralidade de culturas. O etnógrafo deve demonstrar as diferenças que observa. Nesse ponto, a busca deve ser a compreensão do outro por si e a compreensão de si pelo outro, em um movimento de alteridade.

Ao se observar aquilo que é vivido e a teoria que se constrói para dar conta dessa observação, fala-se de uma tensão entre o concreto e o abstrato (LAPLANTINE, 2007). Para esclarecer, utiliza-se Laplantine (2007) ao se referir sobre o trabalho do antropólogo que “não consiste em fotografar, gravar, anotar, mas decidir quais são os fatos significativos, e, além dessa descrição (mas a partir dela), em buscar uma compreensão das sociedades humanas” (LAPLANTINE, 2007, p. 193).

A tensão entre o concreto e o abstrato indica que a prática da antropologia se refere a uma atividade teórica visando à construção de um objeto que não existe na realidade, mas que, somente por meio da observação de uma realidade concreta, realizada pelo pesquisador observador, pode ser empreendida (LAPLANTINE, 2007).

Clifford (2002) aponta que a etnografia é caracterizada por métodos como a observação participante e a pesquisa de campo. Para o autor, a observação participante leva o pesquisador a não falar como se fizesse parte daquela cultura, mas mantendo uma atitude documentária, observadora, de um cientista natural, e que o trabalho de campo, em suas palavras, “é uma prática espacial de pesquisa interativa intensa organizada em torno de uma ficção que é o “campo”, não tanto como um lugar, mas como um conjunto de práticas institucionais” (CLIFFORD, 2002, p. 268).

Para Ludke e André (1986) não existe um método da pesquisa etnográfica em particular que se recomende como mais efetivo ou o melhor. De acordo com Rocha e Eckert (2008), para a prática da pesquisa de campo etnográfica, recorre-se, primordialmente, às técnicas de pesquisa da observação direta, de conversas informais e formais, as entrevistas não diretivas, entre outras.

De acordo com os autores, dentre outras ferramentas utilizadas no trabalho etnográfico para a produção de dados, aplica-se a observação participante, das entrevistas, a observação direta, bem como a pesquisa de campo.

Para Collis e Hussey (2005), o objetivo da etnografia é poder interpretar o mundo social do mesmo modo que os membros de um mundo em particular o fazem e que o principal

método para coletar dados é a observação participante, na qual o pesquisador se transforma em um membro ativo do grupo que está sendo estudado.

De acordo com Godoy (1995), a pesquisa de campo é aquela conduzida em campo ou no ambiente natural dos sujeitos se diferenciando dos estudos desenvolvidos em situações de laboratório ou ambientes controlados pelo pesquisador, pois esta seria a melhor maneira para captar a realidade ao se colocar no papel do outro.

Ainda conforme Godoy (1995), muitos pesquisadores fazem seu trabalho de campo combinando as técnicas de observação e entrevista, empregando muito do seu tempo no local da pesquisa, em contato direto com os sujeitos.

Voltando-se para Clifford (2002), o trabalho de campo consiste em uma “experiência prescritiva de uma prática intensiva e interativa de pesquisa” vendo-o como “o lugar de cruzamento criativo” (CLIFFORD, 2002, p. 268).

Para Martins e Theóphilo (2009), a observação participante é uma técnica onde o pesquisador, durante a fase de produção de dados, deixa de ser observador para também participar de eventos e situações que estão sendo observadas. Essa técnica toma significância ao apresentar riqueza, profundidade e singularidade das descrições obtidas.

Na observação participante, o pesquisador faz anotações de campo, sejam elas não estruturadas ou semiestruturadas (a partir de questões preestabelecidas), sobre o comportamento e as atividades dos indivíduos no local da pesquisa (CRESWELL, 2010).

Clifford (2002) entende a observação participante como a fórmula entre experiência e interpretação. Neste sentido, capta-se o sentido das ocorrências e dos gestos específicos, através da empatia, ao tempo em que se situam tais significados em contextos mais amplos. A complexidade subjetiva da observação participante reproduz-se na escrita e na leitura das etnografias.

Andion e Serva (2006) ressaltam que no trabalho de campo, o pesquisador deve ser capaz de olhar em profundidade e não apenas ver o que é evidente aos olhos. No campo, o pesquisador também deve procurar se assemelhar ao observado, buscando uma integração no âmbito do campo para que se possam alcançar as significações que os indivíduos atribuem aos seus comportamentos. Daí a alteridade ser um elemento fundamental para o trabalho etnográfico.

Outros dois aspectos relacionados ao trabalho de campo, apontados por Andion e Serva (2006), é a elaboração sistemática do diário de campo e a utilização de técnicas complementares para a coleta de dados para enriquecer a análise do pesquisador. São

exemplos destas técnicas: a análise documental, as entrevistas semiestruturadas e as histórias de vida.

A aplicação das entrevistas “pode auxiliar a eliminação de dúvidas que porventura surjam no desenrolar dos eventos observados, bem como contribuir para o aprofundamento de assuntos específicos ligados à tentativa de compreensão da realidade (...)” (ANDION; SERVA, 2006, p. 163).

A entrevista, técnica combinada à observação participante para a realização das pesquisas de campo, segundo Collis e Hussey (2005), possibilita ao pesquisador a realização de perguntas mais complexas e perguntas de seguimento e, desse modo, uma maior quantidade de informações podem ser obtidas. Ademais, há um melhor grau de confiança nas respostas, além de levar em conta comunicações não verbais dos sujeitos da pesquisa.

Para Poupart *et al.* (2008), as entrevistas constituem uma porta de acesso às realidades sociais, as quais não se deixam facilmente apreender, sendo transmitidas através das interações sociais que a relação de entrevista necessariamente implica.

De acordo com Poupart *et al.* (2008), as entrevistas, em uma concepção construtivista, têm os informantes agindo como intérpretes, apresentando diferentes reconstruções parciais e parcelares da realidade, enquanto o pesquisador também procede a sua própria reconstrução da maneira pela qual os primeiros reconstróem a realidade.

As entrevistas são utilizadas como um método de produção de dados no qual são realizadas perguntas aos sujeitos selecionados no estudo com o intuito de descobrir o que estes indivíduos fazem, pensam ou sentem e, quando se tratar de uma investigação de cunho fenomenológico, sugere-se utilizar perguntas não estruturadas, que não foram preparadas com antecedência (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Andion e Serva (2006) chamam a atenção para um momento da pesquisa etnográfica fundamental que é a elaboração do texto etnográfico onde se repassa aquilo que foi percebido pelo observador. Para os autores, “o registro textual do que é observado inclui as interpretações sucessivas do diário de campo, a organização, a associação e o corte dos dados, bem como a narração ou a elaboração do texto final” (ANDION; SERVA, 2006, p. 163).

No texto etnográfico, encontra-se narração e descrição. A primeira envolve a imaginação do narrador e do leitor, enquanto a segunda visa à elaboração do saber (LAPLANTINE, 2007).

Sobre a questão ora mencionada, Andion e Serva (2006) alertam que é através da descrição e da interpretação dos fatos narrados por meio do texto etnográfico que se apontam indícios para a ação, revestindo a etnografia uma abordagem analítica.

Outro ponto discutido é a questão da validade do texto etnográfico, uma vez que é carregado do olhar e das interpretações do pesquisador. Para minimizar tal discussão, sugere-se que o texto seja evitado de interpretações também dos observados. Utilizar suas falas tem sido comum nesta etapa da pesquisa (ANDION; SERVA, 2006).

2.3.2.2 Abordagem etnográfica em avaliação de programas e políticas públicas: fundamentos e proposta

Em um mundo diversificado e em mutação, o pesquisador social se depara frequentemente com novos contextos e novas perspectivas sociais. Ante a este fenômeno, a utilização de metodologias dedutivas tradicionais, pautadas em questões e hipóteses de pesquisa derivadas de modelos teóricos e testadas sobre a evidência empírica, não é o bastante para a diferenciação de objetos em contextos sociais a serem estudados (FLICK, 2009).

Acompanhando a ideia supramencionada, na acepção de Melo (2001), a avaliação de programas e políticas públicas perpassa a dimensão custo-benefício, estando ela atrelada à realidade social e a um conjunto de valores, partilhados por membros relevantes de uma maioria do governo.

Assim, uma análise de política interpretativa se sobrepõe a um modelo racional-propositivo, focado em medição, uma vez que se pauta no contexto da política pública (LEJANO, 2012). De acordo com o autor, para entender o sucesso da política é necessário adentrar no mundo dos beneficiários, mesmo sendo a análise mais longa, de trabalho mais intenso. No entanto, é mais rica em dados que os modelos tradicionais.

As ações das partes envolvidas têm um efeito transformador na política, pois estas carregarão elementos de diferenciação, encaixando-se em seus diversos contextos. Daí a pertinência de um olhar sobre os indivíduos e o contexto que circunda as políticas (LEJANO, 2012).

Para Guba e Lincoln (1989), essa forma de avaliar, incluindo uma infinidade de elementos humanos, políticos, sociais, culturais e contextuais refere-se à Quarta Geração de Avaliação, cujos resultados representam construções produzidas por diversos atores ligados a específicos contextos físicos, psicológicos, sociais e culturais. Trata-se de uma avaliação responsiva (no sentido de sensibilizar às necessidades dos grupos de interesse) e construtivista (a realidade como construção social).

Guba e Lincoln (1989) defendiam que as três primeiras gerações do processo de avaliação estavam balizadas em um paradigma positivista prevalecendo uma visão gerencial,

sendo incapaz de incorporar e acomodar o pluralismo no campo de valores. A primeira focada em mensurações através de testes por meio de uma abordagem científica, a segunda em descrever o programa com o objetivo de operacionalizá-lo e a terceira em julgar os programas através de critérios externos, cujas informações auxiliariam na tomada de decisão.

Segundo Castro (1989), se a tarefa da avaliação for ampliada para além da mensuração entre metas previstas e resultados obtidos será possível obter informações adicionais que podem ser utilizadas para alterar os programas e seus modos de implementação. Para tanto, necessária uma avaliação compreensiva, procurando detectar os nexos causais do seu baixo grau de efetividade.

Trata-se de conhecer, para além dos indicadores quantitativos de renda e de pobreza, quem está recebendo a política pública e como a ressignifica, seus contextos e as mediações de ordem simbólica e política que a atravessam (GONÇALVES, 2008).

Ante o contexto, surge uma proposta de avaliação em profundidade, a qual foi motivada a partir da concepção de que os modelos clássicos de análise das avaliações eram insuficientes e se fazia necessária à realização de pesquisas que considerassem o contexto social, econômico, político e cultural, bem como a importância da análise institucional, das relações de poder, dos interesses e dos valores que permeiam os processos de formulação e implementação das políticas públicas (RODRIGUES, 2008).

Corroborando com os entendimentos citados, Alves (2012) compreende a avaliação em profundidade como uma forma de avaliar em que o pesquisador imerge no campo de investigação de forma extensa, detalhada, ampla e multidimensional na medida em que busca apreender as implicações sociais e as percepções dos sujeitos envolvidos na política.

Rodrigues (2011) acrescenta que, além de extensa, detalhada, ampla e multidimensional, é condição para a realização de uma avaliação em profundidade que ela seja densa.

Assim, para ser extensa, ampla e densa, o avaliador não deve se ater apenas à averiguação do cumprimento de metas, mas buscar sentidos e significados para os resultados das políticas e, para isso, seria necessário aliar a descrição densa da política pública às reflexões dos atores envolvidos nestas políticas por meio de entrevistas aprofundadas e abertas (RODRIGUES, 2011).

O modelo de avaliação em profundidade defendido por Rodrigues (2008) se pauta em quatro tópicos essenciais.

1. Diz respeito à análise de conteúdo na perspectiva da formulação da política, suas bases conceituais e suas coerências internas – trata-se da análise do material institucional;
2. Refere-se à análise de contexto da formulação da política, seu momento político e as condições socioeconômicas em que foi formulada a política em estudo;
3. Aborda a trajetória institucional de uma política, pretendendo reconstruí-la a partir da utilização de técnicas entre os diversos agentes e representantes de instituições envolvidas na sua formulação e implementação, sendo os beneficiários envolvidos no processo;
4. Faz uma análise do espectro temporal e territorial, confrontando as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade, utilizando de dimensão mais abstrata e criativa.

Gussi (2008), em sua proposta de avaliação do programa de microcrédito CrediAmigo, do Banco do Nordeste - BNB, avaliou a trajetória institucional deste programa. Referida avaliação se coaduna ao modelo de avaliação em profundidade definido por Rodrigues (2008), notadamente quanto ao terceiro eixo.

Para se acompanhar a trajetória institucional do citado programa, Gussi (2008) utilizou o método etnográfico, o qual permitiu apreender as representações, a visão de mundo e a perspectiva dos atores envolvidos no programa. Mais tarde, Gussi (2014) apresentaria uma proposta de avaliação pautada na utilização do método etnográfico para a condução de avaliações em profundidade.

Em sua proposta de avaliação por meio de uma abordagem antropológica, utilizando o método etnográfico, avaliou-se com base no contexto da política pública. Gussi (2014) seguiu as orientações analíticas e metodológicas de Rodrigues (2008, 2011), baseando-se na visão dos participantes-beneficiários.

Em seu trabalho acerca da avaliação de programas de microcrédito (Crediamigo e Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários), Thé *et al.* (2014) utilizaram a abordagem etnográfica sugerida por Gussi.

Thé *et al.* (2014) utilizaram entrevistas em profundidade, aliadas à observação e à análise de conteúdo de material institucional para apreender e compreender os sentidos e os significados atribuídos no decorrer do processo de descrição do programa.

Na visão de Gonçalves (2008), ao se formularem políticas públicas, cuja intenção é a promoção de modificações na vida dos indivíduos para o alcance do seu bem estar, é fundamental a análise das mediações culturais e das relações de poder locais, e, sendo assim,

a avaliação *ex-post* e a etnografia se mostram como pertinentes para a análise das ações públicas.

A etnografia, no âmbito da avaliação dos programas e políticas públicas, nas palavras de Gussi (2008, p.33), refere-se a “um procedimento metodológico de natureza qualitativa que permite apreendermos as representações, a visão de mundo e a perspectiva dos atores envolvidos nos programas sociais”, a partir de uma “descrição densa” das situações, pautando-se na acepção de Geertz (1978).

Gussi (2014) procura suprir as lacunas de um modelo considerado por ele técnico-formal, o qual evidencia uma maneira única e universal de avaliação, desconsiderando os sujeitos sociais envolvidos na política bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde são implementadas as políticas e as contradições neles inerentes.

Na busca por outro sentido de avaliar as políticas públicas, voltando-se para uma avaliação em profundidade, Gussi (2014) se baseia em duas dimensões de avaliações de políticas públicas: a) uma analítica, voltada para a compreensão da política, e b) uma metodológica, que visa a construir metodologias que se voltem à perspectiva processual, multidimensional e analítica de avaliação, fundamentado em Carvalho e Gussi (2011) e Silva (2008).

Silva (2013) estabelece uma relação entre as dimensões técnica e política nos processos avaliativos. A dimensão técnica diz respeito a fornecer subsídios para a correção de desvios no decorrer do processo de implementação dos programas, indicar em que medida os objetivos e as mudanças ocorreram e subsidiar a elaboração ou o redimensionamento de políticas e programas sociais. Já a dimensão política oferece informações para que os sujeitos exerçam o controle social.

Assim, as dimensões se relacionam, uma vez que a dimensão metodológica oferece possibilidade de, por meio de desenhos metodológicos, efetivar o processo de avaliação em profundidade, a partir de uma abordagem analítica. Ela visa analisar políticas, programas e projetos dentro do padrão de intervenção do Estado e suas contradições, considerando suas relações com distintos sujeitos sociais, envolvidos nas políticas, imersos em universos de sentidos e significados, nos contextos de suas culturas (GUSSI, 2014, p. 506).

A proposta de Gussi se orienta, ainda, em duas perspectivas, quais sejam: a postura relativista e a observação participante, ideias-valores da antropologia, definidas por Cardoso de Oliveira, em seu trabalho publicado no ano de 1986, a partir da acepção de um “horizonte antropológico” desta disciplina.

Pessoalmente, entendo aqui por relativizar uma atitude epistêmica, eminentemente antropológica, graças à qual o pesquisador logra escapar da ameaça do etnocentrismo – essa forma habitual que circunda o leigo, cuja maneira de olhar e de ouvir não foi disciplinada pela antropologia (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1996, p. 30).

Tal interação na realização de uma etnografia envolve, em regra, aquilo que os antropólogos chamam de “observação participante”, o que significa dizer que o pesquisador assume um papel perfeitamente digerível pela sociedade observada, a ponto de viabilizar uma aceitação senão ótima pelos membros daquela sociedade, pelo menos afável, de modo a não impedir a necessária interação. (...) Entendo que tal modalidade de observação realiza um inegável ato cognitivo, desde que a compreensão (Verstehen) que lhe é subjacente capta aquilo que um hermenêuta chamaria de “excedente de sentido” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1996, p. 21-22).

Destarte, Gussi (2014) propõe que a base para a avaliação seja constituída por meio de uma metodologia onde o avaliador deve tentar compreender como os diferentes sujeitos, envolvidos nas políticas, concebem-nas e entendem os seus resultados e impactos a partir de referenciais próprios da cultura dos sujeitos, indo a campo e construindo, por meio da observação participante e das técnicas de pesquisa a ela concernentes, uma “etnografia da experiência” das políticas públicas.

Ao utilizar uma abordagem antropológica, o avaliador necessita fazer sua imersão no cotidiano em que a política se realiza, para levantar uma base de dados que o faça compreender a trajetória a partir do olhar de diversos autores (GUSSI, 2014).

Assim, Gussi (2014) busca interpretar os diferentes significados acionados publicamente pelos atores no contexto das ações que envolvem os programas e as políticas, necessitando o pesquisador percorrer a trajetória institucional de uma política ou programa. Recorre o autor a Bourdieu (1986), que constrói sua noção de trajetória “como uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente (ou um mesmo grupo) num espaço ele próprio um dever submetido a incessantes transformações” (BOURDIEU, 1986, p. 189).

Portanto, Gussi (2014) se posiciona no sentido de que a política ou o programa não tem um sentido único. Estão envoltos de ressignificações, de acordo com distintos posicionamentos nos diversos espaços institucionais (ou fora deles) que percorre, ou seja, seus deslocamentos na instituição ou na comunidade destinatária desta política ou programa.

Gussi (2014) ainda se apoia nas ideias de Santos e Avritzer (2003), os quais tratam de uma “Reinvenção Emancipatória Social”, na busca por possibilidades para uma ruptura do cânone hegemônico da democracia liberal, o qual tem sido hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política, para sugerir que o avaliador analise a dinâmica do programa/política associando-a à agenda do Estado e observando relações de poder, consubstanciadas, em disputas políticas dos diferentes atores sociais, entre perspectivas

regulatórias e/ou emancipatórias. “Dessa forma, a compreensão avaliativa deve ser posta em relação às configurações do Estado contemporâneo e suas contraditoriedades” (GUSSI, 2014, p. 510).

Gussi (2014) fala de uma “etnografia da experiência” das políticas públicas através da técnica da observação participante e de outras técnicas de pesquisa a ela concernentes.

Assim, Gussi (2014) esclarece que a proposta de uma avaliação em profundidade, com base em uma perspectiva antropológica, pautada na etnografia, a partir da “descrição densa” da trajetória da política/programa, deve levar à compreensão dos padrões de intervenção do Estado e à proposição de mudanças das políticas, uma vez que elas podem ser compreendidas sob diferentes olhares, constituindo-se em uma forma efetiva do exercício do controle social e da afirmação da cidadania.

2.3.2.3 Limitações

Uma abordagem avaliativa que leve em consideração uma forte participação do público envolvido no programa recebe algumas críticas. A subjetividade costuma ser apontada como uma limitação séria ao uso da abordagem, necessariamente em virtude de sua dependência da observação humana e da perspectiva individual, além da tendência em minimizar a importância da instrumentalização e dos dados de grupo (WORTHEN *et al.*, 2004).

Outra questão indicada como limitação ao uso da técnica é o tempo que se gasta para que a avaliação seja concluída, com riscos a uma mudança da situação e a necessidade de o gestor tomar uma decisão antes mesmo que receba os resultados da avaliação do programa (WORTHEN *et al.*, 2004).

Além disso, não sugerir formas de pensar ou combinar padrões individuais em julgamentos globais do programa pode dificultar a muitos avaliadores a aplicação desta técnica (WORTHEN *et al.*, 2004).

Sobre essas questões, ressalta-se ainda o custo elevado como uma limitação grave ao uso desta abordagem, que pode exigir ainda trabalho intensivo, uma vez que o avaliador precisa estar em campo ao tempo em que a elaboração de um relatório mais detalhado exige maior dedicação (WORTHEN *et al.*, 2004).

Na seção, observou-se que a utilização de uma abordagem etnográfica em avaliação de programas propõe uma avaliação em profundidade com a participação dos autores envolvidos tanto no planejamento como na execução da política e programa, bem como dos beneficiários.

Por meio de uma descrição do processo da política, busca-se ressignificar os resultados numéricos. Tem como uma de suas principais vantagens forte participação do público envolvido, no entanto, pode ser considerada subjetiva, longa e de custo elevado.

2.3.3 *Resumo comparativo*

Ao longo dos tópicos anteriores do Capítulo 2, foi possível identificar características peculiares de duas abordagens metodológicas empregadas em avaliação de programas e políticas públicas. A abordagem tradicional utiliza em sua base metodológica técnicas de cunho econômico e quantitativo. E tem sido criticada por não aprofundar a participação dos sujeitos envolvidos no desenvolvimento e na execução das ações públicas e de seus beneficiários.

Assim posto, como proposta para dirimir tal questão, sugeriu-se a aplicação de abordagens participativas, dentre as quais a abordagem etnográfica.

O Quadro 1 apresenta um resumo comparativo entre as abordagens de avaliação, elencando aspectos de ambas, desde dimensões relacionadas à finalidade da avaliação quanto a aspectos pautados em vantagens e limitações.

Em meio às discussões sobre a dicotomia entre uma abordagem quantitativa e uma qualitativa, recorre-se à Silva (2013) para esclarecer que se necessita, na realidade, de uma articulação entre as abordagens, uma vez que a realidade social, também se expressa por quantidades, devendo seus significados serem interpretados numa perspectiva qualitativa.

Enquanto a abordagem tradicional expressa os resultados quantitativos do desempenho e da efetividade (SILVA, 2013), a abordagem etnográfica buscará compreender como os sujeitos ressignificam estes resultados, através de uma descrição densa da trajetória da política pública, possibilitando melhor seu entendimento (GUSSI, 2014).

Assim, para alcançar seus objetivos, cada abordagem se utiliza de técnicas específicas de pesquisa e coleta de dados. Indo de encontro às bases positivistas utilizadas pela abordagem tradicional, que adota técnicas como auditoria, monitoramento, avaliação e pesquisa através de exame documental, entrevistas, análise de dados secundários, questionários (GOMES, 2002; POLLITT *et al.*, 2008), a abordagem etnográfica emprega, principalmente, a observação participante e a entrevista no trabalho de campo (GODOY, 1995; GUSSI, 2014).

Se por um lado a função de uma abordagem tradicional é acompanhar o resultado e entender as causas e os efeitos da ação pública (GOMES, 2002), a abordagem etnográfica

procura identificar momentos da trajetória de uma política ou um programa, cruciais para seu bom desempenho e continuidade.

Quadro 1 – Análise comparativa das abordagens da avaliação

	Abordagem Tradicional	Abordagem Etnográfica
Ênfase	Exame do desempenho e da efetividade das políticas públicas (SILVA, 2013).	Compreender como os diferentes sujeitos, envolvidos nas políticas, concebem-nas e entendem os seus resultados e os impactos a partir de referenciais próprios da cultura dos sujeitos, ampliando o processo de democratização da sociedade (GUSSI, 2014).
Técnicas utilizadas	Auditoria, monitoramento, avaliação e pesquisa através de exame documental, entrevistas, análise de dados secundários, questionários, entre outros (GOMES, 2002; POLLITT <i>et al.</i> , 2008).	Contrapõe-se à neutralidade da ciência positivista, acolhendo técnicas utilizadas no método etnográfico, como a observação participante e a entrevista (GODOY, 1995; GUSSI, 2014).
Funções	Identificar pontos de melhoria e produzir informações de resultado (<i>accountability</i> de resultados) e informações de causa e efeito (<i>accountability</i> de impacto da ação do governo) (GOMES, 2002).	Detectar momentos da trajetória de uma política ou um programa, considerados cruciais para seu bom desempenho e continuidade, para assim, interromper ou redirecionar aquilo que foi inicialmente planejado, informar a distância entre os sentidos atribuídos pelos agentes institucionais às políticas formuladas e aqueles percebidos pelos supostos beneficiários, oferecendo informações aos sujeitos sociais para que fundamentem lutas sociais no campo das políticas públicas (controle social) (RODRIGUES, 2008; SILVA, 2013).
Características distintas	Definir objetivos mensuráveis, usar instrumentos objetivos para coletar dados, procurar discrepâncias entre objetivos e desempenho (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).	Refletir sobre realidades múltiplas, usar o raciocínio e a conclusão indutivos, experiência do local em primeira mão (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).
Usos no passado	Desenvolvimento de programas, supervisão de resultados, estimativa das necessidades (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).	Exame de inovações ou mudanças sobre as quais pouco se sabe etnografias de programas em curso (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).
Contribuições à conceituação da avaliação	Mensuração do desempenho antes e depois, esclarecimento dos objetivos, uso de testes de objetivos e mensurações tecnicamente sólidos (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).	Planos de avaliação emergentes; uso de raciocínio indutivo; reconhecimento das múltiplas realidades; importância de estudar o contexto; critérios para julgar o rigor da investigação naturalista (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).
Vantagens	Fácil de usar, foco nos resultados, grande aceitabilidade, obriga à definição de objetivos (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).	Foco na descrição e no julgamento; interesse pelo contexto; abertura para desenvolver um plano de avaliação, pluralista; uso de raciocínio indutivo; uso de grande variedade de informações; ênfase na compreensão (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).
Limitações	Simplificação exagerada da avaliação e dos programas, voltada exclusivamente	Não é diretiva, tendência a ser atraída pelo bizarro ou atípico, pode ser

	para os resultados, reducionista, linear, ênfase exagerada nos resultados (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).	intensiva em termos de mão-de-obra e ter custos elevados, generalização de hipóteses, risco de não conseguir chegar ao fechamento (WORTHEN <i>et al.</i> , 2004).
--	---	---

Fonte: Elaborado pela autora com base na revisão da literatura.

Com base nas informações do Quadro 1, pode-se dizer que a abordagem etnográfica teria o intuito de realizar intervenções para o bom funcionamento das políticas públicas e o atendimento das demandas sociais, com ênfase na ampliação da participação dos envolvidos na política (RODRIGUES, 2008). Ademais, a análise dos números obtidos, foca na descrição e no julgamento, tendo interesse pelo contexto, enfatizando a compreensão (WORTHEN *et al.*, 2004).

Mas a facilidade em utilizar a abordagem tradicional a torna aceitável, tendo ainda como vantagem o foco nos resultados e o estímulo à definição de objetivos.

Com relação as suas limitações, no método tradicional é característica a sua simplificação, seu reducionismo e a ênfase exagerada nos resultados numéricos. Por outro lado, as críticas a uma abordagem como a etnográfica estão relacionadas ao risco de não conseguir chegar ao fechamento, ser intensiva em termos de mão-de-obra e ter custos elevados, além da generalização das hipóteses (WORTHEN *et al.*, 2004).

3 OS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Este capítulo caracteriza o local da pesquisa: os tribunais de contas dos estados. Tais órgãos exercem o controle externo dos atos da administração pública nas unidades da federação por meio dos processos de auditoria de legalidade e dos processos de auditoria operacional, os quais se fundamentam na avaliação de programas. Assim, serão apresentados: o conceito dos tribunais de contas; a sua estrutura organizacional; as suas competências e as referidas modalidades de auditoria praticadas, com ênfase na auditoria operacional, onde são conduzidas as avaliações de programas.

3.1 Conceito

A finalidade plena da Administração Pública é a satisfação das necessidades coletivas e o bem estar social. Para contribuir com tal fim, é essencial operar-se o controle nas ações públicas, pois o controle tem a faculdade de vigilância, orientando e corrigindo a atuação governamental (MEIRELLES, 1998).

Di Pietro (2007) define o controle da administração pública como sendo o poder de fiscalizar e corrigir os Poderes do Judiciário, Legislativo e Executivo, cujo objetivo é garantir a conformidade de suas atuações com legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dentre os diversos tipos e as formas de controle da administração pública, tem-se o controle externo, o qual é realizado por órgão distinto àquele responsável pelo ato controlado (MEIRELLES, 1998).

Para Di Pietro (2007), o controle externo é exercido entre os Poderes, como o Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, controlando externamente o Poder Executivo. De acordo com o Art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

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 (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, Art.74).

No Brasil, os tribunais de contas surgiram na transição da Monarquia para a República. No entanto, seu desenvolvimento se deu com a promulgação da Constituição de 1988, colocando tais órgãos em nova trajetória institucional, a da ordem democrática, que garante o equilíbrio das relações institucionais entre os Poderes do Estado (LOUREIRO *et al.*, 2009).

De acordo com o IRB - Instituto Rui Barbosa (2011), Tribunal de Contas é um órgão constitucional que auxilia o Poder Legislativo no exercício do controle externo, objetivando assegurar e promover o cumprimento da *accountability* (dever de prestar contas) no setor público, incluindo-se o apoio e o estímulo às boas práticas de gestão, realizando auditorias governamentais e estimulando a participação da sociedade através do controle social.

3.2 Estrutura organizacional

Loureiro *et al.* (2009) indica que a estrutura dos tribunais caracteriza-se por uma direção colegiada e autônoma em relação aos demais poderes (o executivo, o legislativo e o judiciário), com a atribuição de órgão auxiliar do legislativo no controle externo da administração pública.

No Brasil, existem trinta e quatro tribunais de contas. No âmbito federal, o Tribunal de Contas da União (TCU), Entidade Superior de Fiscalização, tem como atribuição auxiliar o legislativo no controle externo da administração pública.

Na esfera estadual, são vinte e seis tribunais de contas, os quais podem exercer jurisdição sobre o estado e os seus municípios ou apenas sobre o estado ou, ainda, pelo estado e por parte dos municípios. Ainda no campo estadual, mas atuando nos municípios, existem três tribunais de contas dos municípios, os quais atuam nos municípios dos estados da Bahia, Goiás e Pará. E, efetivamente, no âmbito municipal, têm-se os tribunais do município do Rio de Janeiro e de São Paulo, atuando, exclusivamente, em cada um destes municípios.

Cada Tribunal de Contas é composto por um órgão colegiado que delibera sobre as contas e atividades auditadas pelos tribunais. É integrado por nove ministros, no caso do Tribunal de Contas da União, e por sete conselheiros, no âmbito dos estados e municípios. Sua nomeação está condicionada ao atendimento de critérios referentes à idade, à idoneidade, aos conhecimentos e às experiências (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, Art.73).

Como suplentes dos ministros/conselheiros, tem-se a figura dos substitutos, aprovados em concurso público, que também podem ser escolhidos, por meio de critérios

constitucionais, para ocupar a vaga de ministro/conselheiro (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, Art.73).

Na estrutura de cada órgão, há ainda um Ministério Público de Contas – MPC junto ao Tribunal, formado por Procuradores de Contas, que ingressam no órgão por meio de concurso e podem concorrer à vaga de ministro/conselheiro, e um corpo técnico-administrativo para a consecução das auditorias (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, Art.73).

3.3 Competências

O texto constitucional dispõe em seu Art. 70 que o controle externo, mediante à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional; e no Art. 71, que o controle externo exercido pelo Congresso Nacional será feito com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Aos tribunais de contas cabem julgar as contas de gestores públicos e outros responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer pessoa que der causa à perda, ao extravio ou a outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Além disso, estes órgãos apreciam, para fins de registro, a legalidade dos atos de pessoal no âmbito da administração direta e indireta federal, quais sejam: a admissão, a aposentadoria, a reforma e a pensão (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, Art.74).

Com relação à prestação de contas dos chefes do poder executivo, aos tribunais de contas cabe sua apreciação para posterior envio às casas legislativas, as quais possuem competência para seu julgamento (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, Art.74).

Cabe aqui esclarecer que os tribunais de contas são órgãos autônomos, não fazendo parte da estrutura dos Poderes Legislativos, mas auxiliando-os nas atividades de controle externo, conforme dita o texto constitucional, em seu artigo 71 (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, Art.71).

Nas palavras de Vilela (2003, p. 4) “o Tribunal de Contas funciona como órgão eminentemente técnico posto à disposição do Congresso Nacional, como instrumento capaz de contrabalançar o inegável componente político que caracteriza suas ações (...)”.

Ademais, é imperioso destacar que, pelo princípio da simetria constitucional, as competências atribuídas ao Tribunal de Contas da União pela Constituição Federal, serão também atribuídas aos tribunais de contas estaduais/municipais por meio de suas constituições.

Dentre as inovações advindas com o texto constitucional de 1988 no âmbito da competência dos tribunais de contas, cite-se a indicação da maioria de seus dirigentes pelo Poder Legislativo, a atribuição à população de poder de denúncia de irregularidades e a ampliação das funções dos tribunais de contas, abrangendo o controle do desempenho, superando a atividade de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou (LOUREIRO *et al.*, 2009).

Para Pollitt *et al.* (2008), como as reformas administrativas estavam relacionadas com o desempenho das atividades governamentais, essas ressoaram nos tribunais de contas, pois o controle da ação governamental deve contemplar não apenas o exame do processo de execução do gasto público (a regularidade/legalidade), mas também, o resultado (a efetividade) (SERPA, 2011).

Desse modo, os Tribunais de Contas buscaram compatibilizar as atividades de controle à dinâmica dos movimentos da administração pública, introduzindo uma modalidade de fiscalização denominada auditoria operacional, as quais realizam as avaliações de programas e políticas públicas.

Assim, concomitante às atividades de conformidade, ou seja, ações de fiscalização dos atos da administração pública em relação ao estabelecido na lei quanto à aplicação dos recursos públicos, os tribunais de contas atuariam na avaliação dos programas e políticas por meio das auditorias de natureza operacional.

Nos próximos subtópicos, procura-se indicar o conceito das auditorias de conformidade e a auditoria operacional, no entanto, frente ao foco deste trabalho, maior atenção é dada às auditorias operacionais, nas quais são executadas as avaliações de programas dos órgãos jurisdicionados aos tribunais de contas.

3.3.1 Auditorias de conformidade

Como observado na seção anterior, cabe aos tribunais de contas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988, Art. 74).

Para esclarecer do que trata a auditoria da legalidade, recorremos a Gomes (2002), que elenca algumas características inculcadas nessa modalidade de trabalho. Para o autor, citada atividade assume a missão de se mostrar como guardião do erário público contra impropriedades administrativas, inclusive corrupção. Os métodos utilizados para a execução da fiscalização é a auditoria, a investigação de denúncias, as consultas públicas e as audiências. Para tanto, procede-se à análise dos dados dos sistemas de controle interno dos auditados (GOMES, 2002).

Os resultados geralmente apontam irregularidades, desconformidades detectadas e informações de legalidade (*accountability* de conformidade). O que se espera é que o governo funcione nos limites da lei e dos regulamentos administrativos para que a ação governamental seja mais correta.

3.3.2 Auditorias operacionais

Trata o tópico das auditorias operacionais realizadas pelos tribunais de contas. É por meio delas que tais órgãos realizam avaliação de programas e políticas públicas dos seus jurisdicionados. Assim, serão apresentados seus antecedentes, suas definições, que dimensões são analisadas e quais os métodos utilizados para sua consecução.

3.3.2.1 Antecedentes e definições

Para que a *accountability* dos resultados pudesse ser efetivada com as novas mudanças na administração pública do final do século XX, surgiu, nos tribunais de contas, uma nova modalidade de auditoria focada em avaliar os resultados das ações governamentais em nível de eficiência, eficácia e efetividade: as auditorias operacionais ou de desempenho (ALBUQUERQUE, 2006).

As práticas trazidas pelo novo modelo de administração gerencial, como a adoção de novas técnicas de administração, a geração de novos dados deriváveis dos sistemas de indicadores e a ênfase nas medições de desempenho, impulsionaram o desenvolvimento das auditorias operacionais pelos tribunais de contas (POLLITT *et al.*, 2008).

Para Berzalay (2002), o objetivo de tal trabalho nos tribunais de contas é contribuir para a operacionalização de processos político-administrativos pelos quais a *accountability* de resultado seja estruturada, incentivada e controlada.

A Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI – (2005) define auditoria operacional como sendo “um exame independente da eficiência e da eficácia das atividades, dos programas e dos organismos da administração pública, prestando a devida atenção à economia, com o objetivo de realizar melhorias” (INTOSAI, 2005, p. 15).

Silva e Freitas (2005), em seu trabalho sobre o papel do Tribunal de Contas da União nas avaliações de programas públicos no Brasil, entendem que a auditoria operacional é voltada ao exame dos programas públicos, e Pollit *et al.* (2008, p. 25) concluem que a auditoria operacional é “peculiar à auditoria estatal e não possui uma contraparte próxima no setor privado, na auditoria empresarial”.

Os modelos e as estratégias das auditorias operacionais, segundo Gomes (2002), são basicamente de duas naturezas: uma teórica e a outra empírica. Os de natureza teórica referem-se a fontes eminentemente conceituais, como a análise de políticas públicas, as teorias de gerenciamento, a teoria do controle, a administração pública, a auditoria, a ciência política, entre outras. Acerca dos de natureza empírica, eles buscam evidências em práticas desenvolvidas pelas Entidades Superiores de Fiscalização (EFS) relativas à atividade de auditoria e avaliação na esfera governamental.

Dentre as características peculiares à referida modalidade de auditoria, de acordo com as Normas de Auditoria da INTOSAI (2005), cite-se maior flexibilidade na seleção de temas e objetos, métodos e critérios de fiscalização. Pode ser observado também um caráter não repetitivo, sujeito a critérios e a interpretação distintos, dispondo de ampla seleção de métodos de investigação e avaliação, e possuindo a liberdade necessária para examinar todas as atividades do setor público a partir de diferentes perspectivas.

Diferentes dimensões de avaliação no âmbito da auditoria operacional são elencadas pelos organismos responsáveis por este tipo de trabalho. O Grupo de Auditoria Operacional – GAO – (1998), da Entidade Superior de Fiscalização dos Estados Unidos, definiu quatro tipos frequentes de avaliação na auditoria operacional, quais sejam:

- a) Avaliação de processos - está relacionada à realização do programa da forma mais adequada. Se há conformidade das atividades do programa com os requisitos legais e regulamentares, o desenho do programa e as normas profissionais ou as expectativas dos clientes.
- b) Avaliação de resultados - procura avaliar os resultados de um programa, focando na análise da eficácia. Em algumas situações, investiga o processo de realização de um programa para compreender a forma como os resultados foram produzidos.

- c) Avaliação de impacto - avalia a contribuição de um programa para a transformação da sociedade. Busca isolar os efeitos do programa na sociedade.
- d) As avaliações de custo-benefício e de custo-eficácia - observa-se a relação entre os custos dispendidos e o que foi obtido de benefícios a partir deles, buscando-se um menor custo e maiores benefícios.

Assim, pode-se verificar que as auditorias operacionais, no âmbito dos tribunais de contas, foram instituídas para que se pudesse atuar no controle externo com foco no resultado das políticas públicas, detendo-se à análise, entre outras dimensões, na economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Tais dimensões serão explicadas no subtópico 3.2.2.2.

3.3.2.2 Dimensões de análise

A Figura 1 representa o modelo *input/output* que ilustra o processamento das ações governamentais e demonstra os aspectos a serem avaliados em auditorias operacionais.

Figura 1 – Modelo *input/output*



Fonte: Adaptado INTOSAI, 2005, p. 19.

Ao observar o fluxo, depreende-se que a auditoria operacional tem como foco de análise o processo de produção das ações públicas, voltando-se: a) para os recursos alocados para sua execução (*inputs*), b) para a maneira de como é realizada a atividade governamental, c) para o produto resultante do processo (os *outputs*), ou seja, a prestação do serviço, e d) o resultado e os impactos desses serviços, políticas e ações na sociedade.

Assim, tem a auditoria operacional quatro dimensões básicas que podem ser avaliadas isoladamente ou simultaneamente em um mesmo trabalho. São elas: a) a economicidade, b) a eficiência, c) a eficácia, e d) a efetividade.

Para a INTOSAI (2005), a economicidade se refere a reduzir ao mínimo o custo de aquisição dos recursos utilizados para realizar uma atividade, mantendo a qualidade requerida. Além disso, avalia se os *inputs* adquiridos representam o uso mais econômico dos recursos públicos, se os recursos disponíveis são utilizados de maneira econômica, e se a qualidade e a quantidade dos “inputs” são coordenadas de forma ótima e adequada.

Com relação à eficiência, avalia-se se os recursos foram empregados de maneira ótima ou satisfatória, ou se seriam alcançados os mesmos objetivos ou objetivos similares, do ponto de vista da qualidade e do prazo, com menos recursos (INTOSAI, 2005). O foco em controles gerenciais é pertinente nesta dimensão, uma vez que um bom sistema gerencial acarreta em possível otimização de recursos.

A eficácia relaciona-se com o alcance dos propósitos ou dos objetivos estipulados. Trata-se de realizar uma comparação com o que foi indicado e o que foi alcançado. Pode-se avaliar em que medida é alcançada os objetivos, se as ações governamentais têm chegado aos beneficiários, ou o nível de desempenho das atividades da Administração Pública (INTOSAI, 2005).

Quando se fala em efetividade, levam-se em conta quais as consequências ou os impactos da política em análise. Para tanto, os objetivos da política devem estar fixados claramente de modo a possibilitar uma comparação entre a realidade antes da condução da política e uma avaliação da realidade após sua aplicação. Normalmente, utiliza-se um grupo de controle que não tenha sido submetido à política implementada para comparar com aquele submetido (INTOSAI, 2005).

Pollitt *et al.* (2008), além das dimensões tratadas, indicam a boa prática administrativa, a boa governança e a qualidade do serviço como dimensões para os trabalhos de auditoria operacional.

A boa prática administrativa se refere a arranjos internos para um bom planejamento, uma boa execução e um bom acompanhamento dos objetivos propostos. Já a boa governança é orientada para o exterior, uma vez que as políticas tendem a ser interorganizacionais ou intersetoriais, voltando-se para um acompanhamento mais amplo dos resultados dos órgãos públicos. Por fim, na qualidade do serviço, observa-se se o serviço público satisfaz as expectativas dos usuários (POLLITT et al, 2008).

Para o TCU (2010), pode-se ainda realizar nos trabalhos de auditoria operacional um exame da equidade na distribuição de bens e serviços, subsidiando a *accountability* de desempenho da ação governamental, como, por exemplo, quando se avalia a estratégia adotada pelo gestor público para adequar a oferta de serviços ou os benefícios às diferentes necessidades do público alvo.

A próxima seção explana sobre as etapas em que se desenvolvem as auditorias operacionais.

3.3.2.3 Ciclo da Auditoria Operacional

A realização de auditorias operacionais deve atender a etapas estabelecidas no chamado ciclo de auditoria operacional. A INTOSAI (2005) indica quatro etapas: o planejamento estratégico, o trabalho de preparação, a análise principal e as atividades de acompanhamento.

O Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010) detalhou as quatro etapas e as dividiu em oito. São elas: seleção, planejamento, execução, relatório, comentário do gestor, apreciação, divulgação e monitoramento, as quais são apresentadas na Figura 2.

Figura 2 – Ciclo de Auditoria Operacional



Fonte: TCU (2010, p. 14).

De acordo com o TCU (2010), o processo de seleção do tema inicia o ciclo de auditoria operacional. Após a sua definição, segue-se para a fase de planejamento com o objetivo de elaborar o projeto de auditoria. O projeto de auditoria tem por finalidade detalhar os objetivos do trabalho, as questões a serem investigadas, os procedimentos a serem desenvolvidos e os resultados esperados com a realização da auditoria.

Após a etapa preparatória, passa-se à execução da auditoria onde é realizada a coleta de dados e são analisadas as informações. Na sequência, são elaboradas e comunicadas as conclusões do trabalho aos avaliados, com os achados de auditoria, explicitadas em relatório específico (TCU, 2010).

Ao avaliado é dada a oportunidade de se manifestar sobre a auditoria antes que as conclusões sejam levadas à deliberação do órgão colegiado do tribunal. Após as deliberações do tribunal, comunica-se o resultado da auditoria ao público em geral (TCU, 2010).

Por fim, segundo o TCU (2010), a etapa de monitoramento tem o fito de acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às recomendações e às determinações exaradas pelo tribunal, bem como aferir o benefício decorrente de sua implementação.

3.3.2.4 Métodos utilizados

Pollitt *et al.* (2008) definem métodos de auditoria operacional como procedimentos empregados para reunir e analisar evidências empíricas. Eles podem ser influenciados pela natureza e a extensão dos impactos do trabalho, característico da flexibilidade e da liberdade de escolha do que se utiliza durante a investigação.

Para Gomes (2002), os métodos utilizados por órgãos de controle externo na condução de trabalhos de auditoria operacional são um avanço metodológico, se comparados com os tradicionais métodos de auditoria de conformidade. Passou-se a buscar técnicas de coleta de informações, além daquelas utilizadas em auditorias de legalidade, mais flexíveis e ecléticas, culminando para técnicas mais amplas de pesquisa. Tais métodos teriam suas origens em diversas disciplinas como ciências sociais, administração e pesquisa avaliativa (POLLITT *et al.*, 2008).

Essa evolução dos métodos decorreu e ainda decorre das mudanças advindas com a reforma do Estado, já que havia uma maior reflexão quanto ao processo de elaboração dos estudos e da escolha das formas apropriadas de obtenção de informações (POLLITT *et al.*, 2008).

Quanto às técnicas das ciências sociais, a INTOSAI (2005) cita, dentre elas, pesquisas de opinião, entrevistas ou observações e estudo de documentos escritos.

Albuquerque (2006) menciona como métodos habituais para auditoria operacional a investigação comparativa, o exame “antes e depois”, a pesquisa, o estudo de caso e o delineamento quase experimental. A investigação comparativa é empregada, de certa forma, para examinar as tendências de desenvolvimento e as situações alternativas.

Para a INTOSAI (2005), a necessidade de se ater a uma adequada coleta de dados deve-se ao fato de as evidências possuírem caráter convincente e, para tanto, os auditores devem ser cuidadosos, levantando informação de diferentes fontes. Sobre tal questão, cabe citar o que dispõem a INTOSAI:

A informação é obtida tomando como base as evidências físicas, os documentos (incluídas as declarações por escrito), os testemunhos orais (entrevistas), ou por qualquer outro meio, em função dos objetivos da auditoria.

A auditoria operacional elabora dados primários (seu próprio material original) com a ajuda de questionários, *surveys* e observações diretas. Entretanto, também se emprega com frequência um grande volume de dados secundários (material produzido por outros) (INTOSAI, 2005, p. 71-72).

Pollitt *et al.* (2008) consolidaram as técnicas utilizadas em trabalhos de auditoria operacional de quatro Entidades Superiores de Fiscalização (EFS), em um período de seis anos, dos quais três pertenceram à década de 1980 e os outros três à de 1990. As técnicas identificadas e a quantidade de trabalhos de auditoria em que cada uma delas foi encontrada tanto na Década de 80, quanto na Década de 90, estão apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1 – Técnicas utilizadas pelas EFS durante os anos 1980 e 1990

Técnica	Década de 80	Década de 90
Exame documental	202	286
Entrevistas	175	274
Análise de dados secundários	88	100
Questionários/pesquisas	26	89
Observação de atividades (visitas ao local)	63	64
Contatos com o órgão auditado	8	1
Benchmarking/comparações internas	13	27
Comparações internacionais	8	25
Exemplos de casos	18	47
Técnicas estatísticas	4	17
Consultas com terceiros/grupos de especialistas	25	99
Construção de um modelo do processo de funcionamento do órgão auditado (<i>modelling</i>)	-	4
Entrevistas de profundidade (permitem que o entrevistado disserte sobre o assunto, praticamente realizando uma discussão/debate com o seu entrevistador)	-	7
Exame de amostras	29	41
Entrevistas de especialistas	-	4
Grupos de foco	-	4
Quantidade de relatórios examinados	253	325

Fonte: Adaptado de Pollitt *et al.*, 2008, p. 197.

Da Tabela 1, é possível observar técnicas não apenas relacionadas à etapa de coleta de dados na fase de execução da auditoria, mas também na fase de planejamento dos trabalhos.

Dentre aquelas realizadas no trabalho de campo ou na etapa de execução da auditoria operacional, tem-se exame documental, entrevistas, análise de dados secundários, questionários/pesquisas, observação de atividades (visitas ao local), técnicas estatísticas, entrevistas de profundidade, entrevistas de especialistas, grupos de foco e exame de amostras.

No que diz respeito às utilizadas na etapa de planejamento, tem-se, como descrito por Pollitt *et al.*, 2008, os contatos com o órgão auditado, *benchmarking/comparações* internas, comparações internacionais, exemplos de casos, consultas com terceiros/grupos de

especialistas, construção de um modelo do processo de funcionamento do órgão auditado (*modelling*).

Pode-se notar que, dentre as técnicas indicadas, sobressaem-se o exame documental, entrevistas, análise de dados secundários, consultas com terceiros/grupos de especialistas, questionários/pesquisas e observação de atividades (visitas ao local).

O TCU (2010) indica, em seu Manual de Auditoria Operacional, como técnicas mais utilizadas em trabalhos de auditoria operacional: a) questionário, b) entrevista, c) observação direta e d) utilização de dados já existentes. Esclarece que também podem ser utilizados como técnicas de coleta de dados o grupo focal, painéis de especialistas e seminários. Vale destacar que o TCU (2010) considera a análise de discurso uma técnica de análise de dados e não de coleta de dados.

Apesar das disposições emanadas pelo TCU, as técnicas para a realização de avaliações pelos tribunais de contas, além de ainda não serem homogêneas, podem ter sua utilização limitada influenciada pela flexibilidade de escolha pelos auditores, que pode ser afetada por crenças individuais e por restrições dos ambientes institucionais em que atuam.

3.4 Fechamento da seção

Como se pode observar nos tópicos anteriores, após a promulgação da Carta Magna de 1988, coube aos tribunais de contas assegurarem não apenas a legalidade dos atos da administração pública, mas também avaliar, enquanto controle externo, os resultados destes atos. Assim, surgiu o processo de auditoria operacional no âmbito dos tribunais de contas para avaliar os programas e políticas públicas. O Quadro 2 consolida os enfoques tratados nas auditorias operacionais.

Quadro 2 – Enfoques em auditoria operacional

Enfoque	Questão avaliada
Estudo sobre alcance de metas ou resultados	O programa está alcançando as metas previstas?
Estudo sobre processos	Como o programa funciona?
Avaliação de impacto	Quais são os efeitos líquidos do programa?
Estudos de custo-benefício e de custo-efetividade	Os benefícios do programa excedem os custos? Os objetivos são alcançados ao menor custo possível?
Estudo de <i>benchmarking</i>	As atividades e os procedimentos adotados estão sendo realizados conforme as melhores práticas?
Estudo de meta-avaliação	A qualidade da avaliação realizada é aceitável?

Fonte: Adaptado de TCU (2010).

Do Quadro 2, extrai-se que as auditorias operacionais precisam responder, via de regra, a perguntas quanto a eficiência, a eficácia, a economicidade e a efetividade dos programas e políticas públicas. Procedimentos para auferir tão somente a legalidade dos atos não suportariam avaliações que culminem nas causas dos problemas das políticas públicas e nem subsidiariam a elaboração de recomendações para solucionar tais deficiências.

Daí se observa a necessidade desses órgãos se apropriarem dos métodos da pesquisa social e da teoria de avaliação de programas para a execução de auditorias operacionais, além de acompanhar a evolução das abordagens avaliativas.

4 METODOLOGIA

A seção trata dos aspectos relacionados ao enquadramento metodológico, das unidades de análise, dos sujeitos da pesquisa, do método de coleta e análise de dados e dos procedimentos metodológicos deste trabalho.

4.1 Enquadramento metodológico

O presente estudo caracteriza-se como exploratório, de natureza qualitativa, na abordagem *survey* em profundidade, por meio de entrevistas semiestruturadas, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo para o exame dos dados coletados.

É tido como exploratório uma vez que trata de temática pouco explorada ou não praticada, particularmente no âmbito dos tribunais de contas, e pretende investigar a percepção de público, no caso os auditores de controle externo, sobre a utilização do método etnográfico para as avaliações de programas e políticas públicas realizadas pelos tribunais de contas.

Collis e Hussey (2005) explicam que a pesquisa exploratória não tem o objetivo de testar ou confirmar hipóteses, mas sim de procurar padrões, ideias e até mesmo hipóteses, sobre um problema quando há pouco ou nenhum estudo anterior acerca do que se pretende explorar.

O processo da pesquisa classificado como qualitativo pode ser explicado com base na concepção de Collis e Hussey (2005) de que a ênfase do método qualitativo é mais subjetiva e envolve o exame e a reflexão das percepções para alcançar um entendimento de atividades sociais e humanas.

Para Rey (2005), a pesquisa qualitativa está sempre em busca de criar modelos teóricos acerca da realidade estudada. Há sempre um momento na construção do modelo, ainda que este nunca seja verificável de forma direta na realidade estudada. A relação entre realidade e modelo vai se desenvolvendo em cada novo momento da pesquisa. O objetivo da pesquisa qualitativa está na construção de modelos sobre o problema estudado e não na caracterização de populações.

Como estratégia de pesquisa qualitativa, enquadra-se o estudo como fenomenológico, que, segundo Creswell (2010), trata-se de uma estratégia de investigação em que o pesquisador identifica a essência das experiências humanas, com respeito a um fenômeno,

descrita pelos participantes. Trata o pesquisador de se afastar de suas próprias experiências para entender as dos participantes.

Aqui, busca-se investigar, por meio da percepção dos auditores de controle externo, que realizam avaliações nos tribunais de contas, a utilização do método etnográfico nas avaliações de programas e políticas públicas realizadas pelos tribunais de contas brasileiros, as quais são realizadas por meio de auditorias operacionais.

4.2 Unidades de análise

No estudo em questão, a demarcação das unidades de análise foi feita a partir do conhecimento da composição da área responsável pela realização de avaliação de programas nos tribunais de contas, selecionando-se, a princípio, as equipes de servidores com dedicação integral a este tipo de trabalho, ao invés daquelas constituídas por membros temporários. Partiu-se do pressuposto que membros de equipes dedicadas possuem um conhecimento mais amplo de metodologias e técnicas a serem utilizadas nos processos de avaliação de programas, além de uma melhor predisposição aos experimentos metodológicos e aos princípios epistemológicos.

O Brasil possui trinta e três tribunais de contas, incluídas as cortes de contas estaduais (que atuam com entes municipais e estaduais), cortes de contas dos municípios do estado (que fiscalizam apenas os entes municipais dos estados) e cortes de contas de município (no caso, do município de São Paulo e do Rio de Janeiro, cujo jurisdicionado é apenas a capital de cada um dos Estados).

Para a seleção, buscou-se junto aos tribunais de contas, em 2014, o vínculo dos componentes das equipes de avaliação de programas, chegando-se à informação de que existiam nove dos dezenove tribunais de contas, que responderam ao questionamento, com equipes dedicadas integralmente aos trabalhos de avaliação de políticas públicas.

Em seguida, foram selecionadas quatro das áreas dedicadas, exclusivamente, à avaliação de políticas públicas em seus tribunais de contas, baseando-se na quantidade de trabalhos realizados nos últimos cinco anos e o número de técnicos nelas alocados. Uma das regiões não foi incluída na seleção em virtude de apenas um Tribunal de Contas ter respondido ao levantamento inicial e o mesmo não ter equipe dedicada ao trabalho de avaliação de políticas públicas.

Após a seleção, chegou-se ao seguinte grupo: um tribunal na região nordeste, cujo setor de avaliação é composto por oito membros e com dez trabalhos realizados; um da região

sudeste, com sete trabalhos publicados e catorze membros; um da região centro-oeste, com três avaliações realizadas e cinco técnicos na equipe e, por fim, um tribunal da região norte, com quatorze trabalhos produzidos e uma equipe composta por quatro membros.

4.2.1 Caracterização dos tribunais de contas

Optou-se no estudo em não identificar as unidades de análise. Cada um dos tribunais de contas ganhou uma sigla para fins de identificação. O do Nordeste foi intitulado como TC1; Sudeste, TC2; Centro-Oeste, TC3 e Norte, a sigla TC4. Aqui, serão apresentadas informações tais como o ano de criação dos tribunais, a composição, o quadro de servidores e a sua jurisdição.

a) TC1 – Tribunal de Contas da região Nordeste

O TC1 foi instituído por meio de Lei Estadual de 1967, para exercer as atividades de controle externo no âmbito dos estados e municípios. No entanto, suas atividades só iniciaram de forma efetiva no ano de 1968.

A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas ocorre de forma descentralizada por meio de setores regionais, os quais tomam como jurisdicionados um agrupamento de municípios aglutinados a partir de sua localização geográfica.

O órgão atua em todos os poderes do estado e nos seus municípios, incluídas as entidades públicas com a administração descentralizada, a administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista), e quem tiver sob sua guarda e responsabilidade dinheiros, bens ou valores públicos.

Os órgãos colegiados (pleno e câmaras), que conduzem os julgamentos das prestações de contas, auditorias e atos de pessoal, são formados por um total de sete conselheiros. Além disso, existem os auditores substitutos que auxiliam os conselheiros, substituindo-os e contribuindo para as deliberações do TC1.

Além do órgão colegiado, há um ministério público de contas junto ao Tribunal de Contas que tem a função de atuar na preservação da ordem jurídica, na defesa do patrimônio público e na proteção aos interesses sociais; manifestando-se, oralmente, nas sessões de julgamento. Esse órgão é formado por oito procuradores de contas, sendo um deles o procurador geral.

Os trabalhos do órgão são produzidos por uma área técnica, e toda a estrutura do tribunal é suportada por áreas de apoio. O corpo funcional é apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 – Resumo geral do quadro funcional do TC1

Categoria	Situação do servidor	Quantidade
Efetivo	Ativo	661
Efetivo	À Disposição de Outro Órgão com ônus	34
Efetivo	Aposentado	109
Comissionado	Ativo	51
À disposição do TCE	À Disposição do TCE	164
Soma		1.019

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

Observa-se, ante as informações apresentadas na Tabela 2, que a maioria dos colaboradores são servidores que ingressaram na carreira pública por meio de concurso público, onde estão inseridos os sujeitos da pesquisa.

b) TC2 – Tribunal de Contas da região Sudeste

O TC2 foi criado em 1935. Ao longo dos anos, passou por adaptações até chegar a atual estrutura, que se adequou ao que dispõe o texto constitucional de 1988, e à respectiva constituição estadual promulgada em 1989.

Sua estrutura organizacional é formada por: o quadro dos Conselheiros Substitutos, o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal, o Tribunal Pleno, as Câmaras, a Presidência, a Vice-Presidência, a Corregedoria, a Ouvidoria, a Escola de Contas e Capacitação e os Serviços Auxiliares.

Os membros do tribunal dividem-se entre o órgão colegiado formado por sete conselheiros, os quais podem ser substituídos por dois conselheiros substitutos, os quais podem chegar ao número de quatro, conforme legislação pertinente. Já o Ministério Público de Contas junto ao Tribunal possui sete procuradores de contas, dentre eles, um procurador-geral e um subprocurador-geral.

A Tabela 3 consolida o quantitativo de colaboradores junto ao Tribunal de Contas.

Tabela 3 – Quadro de pessoal TC2

Categoria	Situação do servidor	Quantidade
Efetivo	Ativo	1111
Efetivo	Aposentado	513
Comissionado	Ativo	134
Soma		1.758

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

Com relação aos órgãos subordinados a sua jurisdição, as ações de controle externo são efetivadas em órgãos/entidades do estado e dos seus municípios. O Tribunal de Contas tem, segundo dados de seu sistema de informações, mais de três mil órgãos/entidades municipais e cento e sessenta e dois órgãos/entidades estaduais sob sua jurisdição.

c) TC3 - Tribunal de Contas da região Centro-Oeste

O TC3 foi criado em 1953, após alteração na constituição estadual. No entanto, sua instalação aconteceu no ano seguinte, 1954, com a nomeação dos primeiros membros.

Atualmente, o seu corpo deliberativo é constituído por seis conselheiros e por sete conselheiros substitutos. O Ministério Público de Contas é composto por quatro procuradores, dentre eles, um procurador geral e um procurador geral substituto.

Há, em sua estrutura organizacional, além do corpo deliberativo e do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal, um corpo técnico e um corpo administrativo. O corpo técnico, que produz as análises e os relatórios técnicos, subdivide-se em uma unidade de apoio ao pleno e outra de atividades específicas de controle externo, além do corpo de gestão, tendo como áreas principais a assessoria da presidência, corregedoria, ouvidoria, planejamento, jurídico e comunicação.

O quadro funcional do tribunal pode ser visualizado na Tabela 4.

Tabela 4 – Quadro de pessoal TC3

Categoria	Quantidade
Efetivos/Estáveis	242
Efetivos/ Estáveis à disposição do MPC	3
Efetivos/ Estágio probatório	46
Efetivos/ Estágio probatório – MPC	12
Efetivos/Estáveis ocupantes de cargos comissionados	77
Efetivos/ Estágio probatório ocupantes de cargos comissionados	8
Efetivos/Estáveis ocupantes de cargos comissionados do MPC	6
Comissionados	168
Comissionados – MPC	19
Cargos efetivos vagos	47
Cargos efetivos vagos – MPC	30
Cargos comissionados vagos	34
Soma	692

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

O número de cargos efetivos supera a quantidade das outras categorias. Ou seja, a maioria das vagas é destinada a servidores que ingressarem por meio de concurso. Ainda existem cargos efetivos vagos no quadro.

Trata esse Tribunal de Contas de órgão estadual e sua área de jurisdição abrange os órgãos e entidades do estado e dos municípios. São quatrocentos e cinquenta e cinco órgãos/entidades municipais e sessenta e sete órgãos/entidades estaduais sob sua jurisdição.

d) TC4 - Tribunal de Contas da região Norte

Com relação ao TC4, foi criado por lei estadual em janeiro de 1989. Até o ano de 1990, utilizava as normas de outro estado da Federação, até que, nesse ano, sua lei orgânica foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado.

Atualmente, seu corpo deliberativo é composto por sete conselheiros e também doze conselheiros substitutos, os quais, como o próprio nome diz, tem a prerrogativa de substituir aqueles nas suas ausências durante as deliberações.

Junto ao Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas é composto por oito procuradores de contas. Dentre esses, há a figura do procurador geral de contas. Ao MPC cabe, dentre outras competências, participar de sessões de julgamento e manifestar-se em processos de controle externo.

Além do órgão deliberativo e do MPC, o tribunal ainda possui uma estrutura técnica e de apoio administrativo. O quadro de servidores que compõem as estruturas do Tribunal de Contas é apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 – Quadro de pessoal TC4

Categoria	Quantidade
Membros da magistratura	25
Servidores efetivos do quadro de serviços auxiliares	312
Servidores exclusivamente comissionados	124
Servidores licenciados: mandato eletivo	3
Servidores à disposição de outros órgãos	10
Servidores de outros órgãos à disposição do TC	11
Servidores requisitados sem ônus	16
Servidores licenciados: mandato classista	1
Servidores licenciados: interesse particular	3
Soma	505

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

Sua área de jurisdição abrange todo o estado, tanto órgãos e entidades estaduais como municipais. Dentre eles estão os órgãos e as entidades do executivo, legislativo, judiciário e o ministério público estadual, e o executivo e o legislativo municipais.

4.2.2 Caracterização das áreas de auditoria operacional (avaliação de programas e políticas públicas)

As áreas que realizam trabalhos de auditoria operacional nos quatro tribunais, selecionados para este estudo, possuem características distintas com relação ao início de suas atividades, estrutura organizacional, áreas de atuação e localização do setor na estrutura do órgão.

Com relação ao início das atividades, observou-se que os tribunais já realizavam trabalhos de auditoria de natureza operacional mesmo antes de possuírem uma célula de trabalho, responsável por esta modalidade de auditoria, com dedicação integral.

Os trabalhos eram realizados por equipes especiais, nos quais eram selecionados técnicos de setores variados para formarem comissões e desenvolverem a avaliação estabelecida pelo órgão.

A Tabela 6 demonstra o ano de início das atividades de auditoria operacional, bem como o momento em que estas foram concentradas em uma única célula dentro da estrutura orgânica dos tribunais.

Tabela 6 – Ano de início dos trabalhos de auditoria operacional e a formação de setor específico de auditoria operacional

Tribunal de Contas	Início dos trabalhos de auditoria operacional (ano)	Implantação de setor específico para os trabalhos de auditoria operacional
TC1	2003	2003
TC2	2007	2010
TC3	2013	2014
TC4	2008	2008

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

Verifica-se, ainda, que os outros três tribunais iniciaram suas atividades depois de 2006. Provavelmente acompanhando as diretrizes do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – Promoex, cujo escopo abrangia a realização de auditorias de natureza operacional pelos tribunais de contas, mediante acordo de cooperação entre eles, e que previa ainda a capacitação e a realização dos trabalhos em conjunto.

Sobre a estrutura, em uma célula dedicada aos trabalhos, cada órgão teve um momento diferenciado sobre a decisão de formatar o setor responsável pelas atividades de auditoria operacional.

Acerca da estrutura organizacional das áreas de auditoria operacional estudadas, cada uma delas é composta por um líder e uma equipe de técnicos. O quantitativo e a formação dos componentes da equipe são bem diversificados, indo de profissionais da área das ciências exatas, ciências sociais, ciência social aplicada e jurídica.

O quantitativo de técnicos nas equipes variou de quatro a catorze.

Além dos trabalhos de auditoria operacional, algumas das células participantes do trabalho realizam, dentro sua área de atuação, atividades voltadas para o acompanhamento de indicadores socioeconômicos dos seus jurisdicionados; execução de demandas externas dos

demais órgãos públicos de controle e fiscalização auditorias em contratos financiados por instituições internacionais de fomento.

As cortes de contas são órgãos com autonomia administrativa, possuem estruturas organizacionais diferentes, e as áreas de auditoria operacional estão alocadas de acordo com a definição estratégica de cada um dos órgãos. A Tabela 7 demonstra a posição da área de auditoria operacional na estrutura organizacional de cada órgão.

Tabela 7 – Posição da área de auditoria operacional na estrutura organizacional do Tribunal de Contas

Tribunal de Contas	Denominação da área de auditoria operacional	Alcance da presidência
TC1	Gerência	2 níveis
TC2	Coordenadoria	3 níveis
TC3	Secretaria	2 níveis
TC4	Coordenadoria	2 níveis

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

Por fim, a Tabela 8 apresenta a que segmentos das políticas públicas se concentraram as avaliações realizadas pelas áreas de auditoria operacional. A cada ciclo de auditoria é selecionada, por meio de um estudo de viabilidade, a ação ou o programa governamental a ser avaliado.

Tabela 8 – Área das políticas públicas avaliadas

Políticas Públicas	TC1	TC2	TC3	TC4	Total
Agricultura	2	-	-	-	2
Assistência Social	1	-	-	2	3
Educação	5	2	1	5	13
Meio Ambiente	2	1	1	3	7
Patrimônio e Cultura	1	-	-	-	1
Saúde	2	2	4	3	11
Saneamento	1	1	-	1	3
Segurança Pública	-	1	-	-	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

4.3 Sujeitos da pesquisa

De acordo com Rey (2005), o pesquisador qualitativo define grupos em função das necessidades da pesquisa, e a primeira atitude a ser tomada antes de selecionar alguém é envolver-se com as peculiaridades do contexto em que a pesquisa será desenvolvida.

Os sujeitos individuais a serem selecionados são uma via essencial para o aprofundamento das informações implicadas no desenvolvimento do modelo teórico em construção, “uma unidade essencial para os processos de construção na pesquisa qualitativa,

pois a singularidade é a única via que estimula os processos de construção teórica portadores de um valor de generalização perante o estudo da subjetividade” (REY, 2005, p. 113).

Diante da seleção das unidades de análise detalhada no tópico anterior, optou-se por entrevistar oito sujeitos para a produção dos dados, o supervisor e um técnico, membro da equipe de avaliação de políticas públicas, em cada um dos quatro tribunais de contas.

Os sujeitos selecionados são auditores de controle externo, pertencentes ao quadro de servidores dos Tribunais de Contas, que realizam trabalhos de avaliação de programas.

Por se tratar de uma área fim dos trabalhos de fiscalização, ambos são servidores de carreira do órgão, os quais ingressaram na administração pública por meio de concurso público.

Para os sujeitos da pesquisa, utilizam-se siglas, uma para representar o responsável e uma para o membro. Assim, para o responsável pela área de auditoria operacional foi adicionada à sigla do tribunal, explicitada no tópico 4.2.1, a letra C e para o membro da equipe a letra M. Ou seja, para o TC1, o responsável foi denominado como CTC1 e o membro MTC1. Para o TC2, TC3 e TC4, respectivamente, ficaram CTC2, CTC3 e CTC4, bem como MTC2, MTC3 e MTC4.

Sobre os sujeitos, como abordado no tópico anterior, as áreas de auditoria operacional possuem em seu corpo funcional profissionais de distintas formações. O Quadro 3 mostra a formação de cada um dos servidores entrevistados e o seu nível de escolaridade.

Quadro 3 – Cargo, formação e escolaridade dos sujeitos da pesquisa.

Tribunal de Contas	Cargo	Formação	Nível de escolaridade
TC1	CTC1	Administração	Mestre
	MTC1	Administração	Mestre
TC2	CTC2	Contabilidade	Especialista
	MTC2	Administração	Especialista
TC3	CTC3	Engenharia Civil	Especialista
	MTC3	Administração	Especialista
TC4	CTC4	Administração	Especialista
	MTC4	Engenharia Ambiental	Especialista

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

O grupo de entrevistados, em sua maioria, é de cinco servidores com formação em administração, dois em engenharia e um em contabilidade. Em relação à escolaridade, dois deles, concentrados no mesmo órgão, possuem título de mestre, os demais possuem título de especialista.

O tempo de cada indivíduo no órgão e o tempo em que ele desenvolve trabalhos de auditoria operacional pode ser visualizado na Tabela 9.

Todos os entrevistados são servidores efetivos junto ao serviço público, vez que possuem mais de três anos servindo à administração pública ainda que não seja exclusivamente no TC, como no caso do MTC3. O servidor mais novo tem dois anos e meio de serviço público no tribunal, mas mais de três no serviço público e o mais antigo dezoito.

Tabela 9 – Tempo no órgão e tempo na área de auditoria operacional

Tribunal de Contas	Cargo	Tempo no órgão	Tempo na área de auditoria operacional
TC1	CTC1	17	10
	MTC1	3	3
TC2	CTC2	19	5
	MTC2	14	5
TC3	CTC3	9	2
	MTC3	2,5	2
TC4	CTC4	14	7
	MTC4	5	4
Média		10	5

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

Apresenta-se também a quantidade de trabalhos no âmbito da auditoria operacional realizados por cada um dos técnicos, mesmo que tenham sido produzidos por meio de comissões. O técnico que mais produziu participou de dezessete trabalhos, enquanto o que menos produziu concluiu duas avaliações. Tais informações encontram-se elencadas na Tabela 10.

Tabela 10 – Quantidade de trabalhos realizados em auditoria operacional

Tribunal de Contas	Cargo	Trabalhos realizados em auditoria operacional
TC1	CTC1	17
	MTC1	3
TC2	CTC2	5
	MTC2	4
TC3	CTC3	4
	MTC3	2
TC4	CTC4	7
	MTC4	3

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

Quadro 4 – Experiência anterior em avaliação de programas e políticas públicas

Tribunal de Contas	Cargo	Experiência anterior em avaliação
TC1	CTC1	Não
	MTC1	Não
TC2	CTC2	Não
	MTC2	Não
TC3	CTC3	Não
	MTC3	Não
TC4	CTC4	Não

	MTC4	Não
--	------	-----

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do levantamento.

Outra característica é a experiência anterior em avaliação de políticas públicas, cujos resultados são apresentados, por meio do Quadro 4, demonstrando os servidores que possuíam experiência, anterior ao ingresso no Tribunal de Contas, em trabalhos de avaliação de programas e políticas públicas.

Os oito sujeitos da pesquisa não possuíam experiência anterior em avaliação de programas e políticas públicas, vindo a conhecer os aspectos, as características e as metodologias referentes a esta atividade no órgão em que estão atuando.

4.4 Coleta dos dados

Para a coleta dos dados, foi utilizada a *survey* em profundidade por meio de roteiro de entrevista semiestruturada, já que se trata de instrumento que tem por finalidade verificar a percepção dos indivíduos sobre determinados fenômenos, considerando que a pesquisa tem como foco compreender a utilização da abordagem etnográfica em trabalhos de avaliação de programas nos tribunais de contas, a partir da percepção dos auditores de controle externo.

Para reforçar o entendimento, cita-se Martins e Theóphilo (2009), os quais consideram que o enfoque qualitativo coleta informações, dados e evidências com o objetivo de entender e compreender o significado que os entrevistados atribuem a questões e a situações.

Além disso, Hair *et al.* (2005) menciona que as entrevistas também são consideradas *surveys* em profundidade, e podem ser estruturadas ou não, sendo usadas para obter informações qualitativas detalhadas a partir de um número relativamente pequeno de indivíduos, que podem ser entrevistados pessoalmente, ou por telefone ou ainda em diálogo por computador.

Boni e Quaresma (2005) complementam que, em pesquisa, as entrevistas podem ser além do formato estruturado, semiestruturado, abertas, com grupos focais, projetivas e de histórias de vida.

No que diz respeito ao estudo em questão, as entrevistas foram aplicadas pessoalmente, pela pesquisadora, junto aos auditores de controle externo por meio de um roteiro semiestruturado, sendo o conteúdo gravado, com a devida autorização, e transcrito para os registros do trabalho. As entrevistas foram realizadas no local de trabalho das equipes, em salas de reunião, de forma individual.

O agendamento foi realizado preliminarmente por contato telefônico junto aos técnicos e formalizado junto ao órgão por meio de ofício expedido ao presidente do TC pelo professor orientador.

As visitas aos tribunais de contas para a produção dos dados tiveram duração de um dia cada uma delas. A pesquisadora utilizou transporte aéreo para a locomoção entre os estados. Os trabalhos se estenderam pelo período de quatro dias, de vinte e dois a vinte e cinco de junho do ano de 2015.

A elaboração do roteiro de entrevista foi precedida por um levantamento bibliográfico com fins de identificar conceitos e definições acerca da avaliação de programas e da abordagem etnográfica em avaliação de programas, a partir de literatura acadêmica e normativa.

O roteiro da entrevista foi realizado em tópicos com a finalidade de melhor conduzir o diálogo e aprofundar os aspectos que pudessem se apresentar necessários ou de relevância para o estudo. O roteiro da entrevista e o quadro síntese, que faz um paralelo entre os tópicos elencados no roteiro de entrevista e os objetivos específicos da pesquisa, encontram-se na seção Apêndice.

4.5 Análise e interpretação dos dados

O estudo em questão utilizou a análise de conteúdo para a análise e interpretação dos dados obtidos nas entrevistas com os auditores de controle externo. Tal metodologia diz respeito a:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 1977, p.38).

Ademais, Collis e Hussey (2005) entendem a análise de conteúdo como um método formal para a análise de dados qualitativos, os quais são convertidos em variáveis numéricas para se proceder à análise dos dados, vez que o fenômeno pode se repetir.

Já para Bauer e Gaskell (2011), a análise de conteúdo é um método da análise de texto que descreve numericamente características de um texto e, além disso, consideram tipos,

qualidades e distinções no texto, antes mesmo de sua quantificação, fazendo uma ponte entre o formalismo estatístico e a análise qualitativa dos materiais.

Para a análise de conteúdo, o texto é um meio de expressão dos indivíduos, no qual o analista pretende categorizar unidades de texto que possuem frequência elevada, deduzindo uma expressão que as representem, apresentando os resultados através de indicadores quantitativos e qualitativos (NUNES, 2006).

Rocha e Deusdará (2005, p.311) afirmam que “a principal pretensão da Análise de Conteúdo é vislumbrada na possibilidade de fornecer técnicas precisas e objetivas que sejam suficientes para garantir a descoberta de um verdadeiro significado”.

Assim, para a execução da análise de conteúdo do material coletado durante o trabalho de campo foram preconizadas as seguintes etapas, segundo Bardin (1977):

1. Organização do material a ser analisado: trata da fase de pré-análise. Pode ser considerada uma fase exploratória e tem o objetivo de tornar o material existente pronto para receber os procedimentos de análise. No caso deste estudo, foi o momento de organizar as entrevistas, transcrevendo-as, codificando-as e classificando-as para a próxima etapa.
2. Definição das unidades de registro com as quais o pesquisador irá trabalhar: quando já se inicia o processo de codificação do conteúdo que se está analisando. Nessa etapa, procura-se desagregar os elementos constitutivos da mensagem que se encontra em análise, os quais podem se referir a palavra, tema, objeto, personagem, documento ou item. Para o estudo em questão, foram adotados como unidades de registro palavras, frases e parágrafos das entrevistas.
3. Definição de categorias: pressupõe abranger elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si. Para Bardin (1977), os critérios de categorização podem ser semânticos (referindo-se ao sentido), sintéticos (verbos, adjetivos, advérbios, etc.), léxicos (sentido e significado das palavras) ou expressivos (variações na linguagem e na escrita). E nesse trabalho, do resumo dos parágrafos das entrevistas, alinhado ao conteúdo teórico, identificaram-se termos e orações chaves que culminaram em duas categorias gerais, sete categorias intermediárias e vinte e cinco subcategorias.
4. A contagem e análise frequencial de cada um dos elementos observados tem um cunho mais quantitativo e visa a mensurar a frequência com que aparecem os elementos na mensagem, baseando-se na ideia de que quanto mais frequente o elemento na mensagem, mais importante ele é. No entanto, Dellagnelo e Silva (2005)

chamam atenção para a utilização da contabilização a partir da repetição dos termos para as pesquisas relativas à análise de valores. As autoras sugerem que sejam utilizadas na enumeração não apenas a frequência do termo, mas também a intensidade, a direção e o tamanho do elemento no texto.

5. A análise e a interpretação: busca estabelecer relações, verificar contradições e compreender os fenômenos a que se propôs estudar a partir dos materiais coletados, das informações obtidas pela técnica da análise de conteúdo e dos referenciais que apoiaram o trabalho.

Com base no exposto, para este estudo, concentrou-se em três momentos:

a) a organização das entrevistas no plano de análise de cada um dos entrevistados a partir de sua degravação e a leitura geral do seu conteúdo;

b) por meio de uma leitura mais detalhada das entrevistas já degravadas, a distribuição do conteúdo observando a classificação das palavras, dos termos e das orações relacionadas a cada uma das questões do roteiro de entrevista, tomando basicamente como ponto orientador as seguintes categorias gerais:

1. Contribuição da abordagem etnográfica em avaliação de programas e políticas públicas.
2. Implicações para a adoção de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas e políticas públicas nos tribunais de contas.

c) com a fase de codificação terminada, a interpretação das informações obtidas confrontando-as com os objetivos almejados no trabalho e o referencial teórico.

No que diz respeito às limitações para esta pesquisa, previu-se o fato de que os entrevistados pudessem não ter conhecimento da abordagem metodológica objeto deste estudo, uma vez que se trata de recente proposta aplicável à avaliação de programas e políticas públicas.

Este evento foi minimizado ao se trabalhar no roteiro de entrevista as dimensões que suportam a técnica, as quais são compreensíveis aos leigos. Ademais, foram explanados os principais conceitos relacionados ao tema durante a realização da entrevista.

Outra possível limitação seria a pouca experiência, em termos temporais, na realização de avaliações pelas unidades de análise e pelos sujeitos da pesquisa, pois foi observado um dos sujeitos da pesquisa com dois trabalhos realizados em avaliação de programas e políticas públicas e um dos tribunais com trabalhos iniciados em 2013.

No entanto, outras variáveis como capacitação, perfil e experiências profissionais anteriores foram vislumbradas para minimizar essa possível limitação, para o caso do auditor,

e a quantidade superior de trabalhos, frente aos demais tribunais da região, no caso do Tribunal de Contas com menos tempo de atuação.

5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

No presente capítulo, apresentam-se a análise e a interpretação dos resultados do trabalho com base nas entrevistas junto aos sujeitos da pesquisa, os auditores de controle externo que atuam com avaliação de programas e políticas públicas dos tribunais de contas selecionados para o estudo, evidenciando suas percepções acerca da utilização de uma abordagem etnográfica nestas atividades.

Assim, na tentativa de responder ao objetivo geral deste trabalho, bem como de seus objetivos específicos, são apresentados os resultados, segundo as categorias de análise, obtidas pelo desmembramento dos textos das entrevistas, apoiado no referencial teórico do estudo.

Como resultado, obtiveram-se as seguintes categorias de análise, dispostas no Quadro 5:

Quadro 5 – Categorias de análise

Categorias gerais	Categorias intermediárias	Subcategorias
1 Contribuição da abordagem etnográfica em avaliação de programas e políticas públicas	1.1 Utilização da técnica de observação participante em avaliação de programas e políticas públicas	1.1.1 Compreensão do contexto avaliado
		1.1.2 Contribuição no planejamento das políticas e dos programas
	1.2 Relação de equidade entre o avaliador e o avaliado	1.2.1 Obtenção de informações corretas e completas
		1.2.2 Ampliação das conclusões da avaliação
	1.3 Análise dos contextos político, social, econômico, ambiental nas avaliações	1.3.1 A análise é rica ou traria contribuições
		1.3.2 Contribuição durante a etapa de planejamento da avaliação
	1.4 Utilização da descrição densa da trajetória da política e do programa avaliados	1.4.1 A descrição densa da trajetória mostra-se útil para compreender o contexto em que a política ou o programa está envolvido
		1.4.2 A descrição densa da trajetória pode enriquecer o trabalho embasando melhor os achados da avaliação
		1.4.3 A descrição densa da trajetória mostra-se útil, mas será utilizada a depender dos objetivos da avaliação
	1.5 Participação social	1.5.1 A percepção do cidadão qualificaria ou detalharia os resultados numéricos
		1.5.2 A participação social estimularia a <i>accountability</i>
		1.5.3 A opinião do cidadão

		fortaleceria as evidências dos problemas encontrados
		1.5.4 A participação social mitigaria riscos de interpretação do avaliador
		1.5.5 A participação social seria estimulada pelo uso da observação participante
		1.5.6 O cidadão poderia contribuir na fase de monitoramento das recomendações
2 Implicações para a adoção de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas e políticas públicas nos tribunais de contas	2.1 Barreiras e/ou limitações quanto ao uso de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas e políticas públicas	2.1.1 Aceitação do avaliador pelo observado
		2.1.2 Conflito metodológico
		2.1.3 Tempo
		2.1.4 Capacidade técnica
		2.1.5 Perfil do avaliador
		2.1.6 Custo
		2.1.7 Mão de obra suficiente
	2.2 Facilidades identificadas para a adoção da abordagem etnográfica nas avaliações de programas e políticas públicas	2.2.1 Perfil do avaliador aberto a mudanças
		2.2.2 Boa adaptação a mudanças pelo órgão
		2.2.3 Autonomia dos auditores para escolha dos métodos de trabalho

Fonte: Elaborado pela autora.

Nas seções seguintes, são apresentadas as interpretações com fundamento em cada uma das categorias de análise, tendo como ponto de partida as categorias gerais.

5.1 Categoria geral 1: Contribuição da abordagem etnográfica em avaliação de programas e políticas públicas

Trata o subtópico da categoria geral de análise de número 1, que demonstra as contribuições vislumbradas pelos auditores de controle externo quanto ao uso de uma abordagem etnográfica em trabalhos de avaliação de programas e políticas públicas.

Ela se organiza com base nas categorias intermediárias, conforme o Quadro 5. Em cada uma das categorias intermediárias, são evidenciadas as subcategorias, nível mais elementar das categorias de análise, extraídas das unidades de registro, ou seja, de cada fala dos sujeitos da pesquisa.

5.1.1 Categoria Intermediária 1.1: Utilização da técnica de observação participante em avaliação de programas e políticas públicas

Para compreender como uma abordagem etnográfica pode ser utilizada em avaliação de programas e políticas públicas, buscou-se identificar como a observação participante, técnica utilizada em etnografias, pode ser empregada nos trabalhos.

A proposta de utilização da técnica em avaliação visa uma compreensão ampliada da política avaliada, que viria, notadamente, com a possibilidade de se conhecer, de forma mais próxima, a realidade por onde percorrem as ações públicas, seja por meio de quem as desenvolve ou de quem dela se beneficiou. Sobre uma observação participante junto aos beneficiários, falou o MTC2:

MTC2: Eu acho que com a utilização de uma técnica como a observação participante, eu poderia compreender melhor o programa. Quando você pega um beneficiário, por exemplo, você olha todo o contexto. Mas se eu, como técnico, estivesse, por exemplo, assistindo à aula, eu iria saber o que efetivamente estaria acontecendo na execução da política, inclusive, na própria família, quais os problemas que têm dentro de casa que interferem na ação da educação, por exemplo.

Um ponto positivo, que corrobora com a possibilidade de ganhos na compreensão das políticas, mencionado por um dos entrevistados, foi o de que técnicas aplicadas de forma isolada, como a entrevista e os questionários, apesar de serem mais rápidas, são mais limitadas. Essas reflexões puderam ser extraídas das falas do CTC3 e do MTC4.

CTC3: Hoje quando a gente faz uma entrevista de uma hora, essa fração de tempo é muito pequena. A observação participante seria mais efetiva. A observação participante demandaria um tempo maior e também necessitaríamos de uma capacitação para os técnicos, mas seria mais pertinente para compreender os resultados daquilo que a gente está avaliando.

MTC4: A observação participante pode contribuir. É uma técnica interessante, assim, para apreender mais da realidade da política. Porque, às vezes, passar apenas uma hora fazendo entrevista, pode não se conseguir captar tudo que envolve aquela situação.

O tempo pode ser visto como desvantagem para a aplicação da técnica de observação participante, mas contribui para um maior aprofundamento no entendimento daquilo que está em análise.

Para o CTC2, a aplicação da referida técnica seria mais eficiente na fase de planejamento da política pública, uma vez que o acompanhamento junto aos envolvidos no desenvolvimento da política pública e de todo o contexto que envolve tal processo, pode possibilitar mudanças prévias à execução.

CTC2: Se você está participando da construção de uma política pública, eu acredito que você conseguiria obter muitas informações, porque estaria ali no cerne da questão: o que eles estão pensando, que abordagem se quer dar, que objetivo se quer atingir. Mas, na execução, eu já acho difícil porque você já tem uma política sendo executada e querendo ou não, por via documental, observação direta e por outros métodos, você vai conseguir ver a forma como eles estão fazendo, a forma como está sendo trabalhado. Eu acho que essa questão participativa quando você está participando da produção da política é até melhor porque você pode mudar o objetivo. E quando a política está sendo elaborada a gente entra e tenta corrigir. É muito mais fácil tentar corrigir ali. Essa questão seria muito interessante quando a gente tá na fase de construção mesmo.

Um ponto interessante observado durante a aplicação do roteiro de entrevista deste estudo foi o fato do MTC3 já ter verificado a necessidade de utilizar técnica mais participativa nos trabalhos:

MTC3: Inclusive, eu não conhecia com esse nome, mas eu fiz uma proposta de participar do percurso de transporte escolar, em uma auditoria, que estamos planejando.

Essencialmente, observando sua descrição, assemelha-se sua proposta à observação participante, ou seja, ele havia sugerido, em um dos trabalhos, na coleta de dados, acompanhar os alunos nos trajetos realizados entre suas residências e as escolas nos transportes escolares públicos, participar do traslado.

No que diz respeito à percepção do CTC4, que se mostrou contrário à ideia dos demais, ou seja, a de que não há contribuições na adoção da técnica de observação participante, esse auditor de controle externo não observa diferenças consideráveis entre a observação direta e a observação participante. Para ele, o que se deve melhorar é a maneira de aplicar as técnicas atualmente utilizadas.

CTC4: Eu não vejo muita diferença entre a observação participante e a observação direta. Eu acho que na direta, há uma participação. E tem mais, acho que o custo benefício é muito pequeno. Eu penso que vamos ser vistos como um grande intruso e muitas coisas serão escondidas. Aí vamos ver uma imagem que não é real. É melhor ampliar o alcance das pesquisas hoje utilizadas. Talvez isso traga mais ganhos.

De forma consolidada, apresenta-se a Tabela 11 com as duas percepções gerais quanto ao uso da técnica de observação participante nas avaliações de programas e políticas públicas na aceção dos auditores que as realizam nos tribunais de contas.

Com base na Tabela 11, a maioria dos auditores de controle externo entrevistados, com exceção do CTC4, concorda que os trabalhos de avaliação podem utilizar a técnica da

observação participante, tendo sido inclusive já indicada na avaliação de uma ação pública. No entanto, faz-se adendo quanto à utilização em avaliação *ex-ante*.

Tabela 11 – Subcategorias da categoria intermediária 1.1

Subcategoria identificada com base nas respostas dos entrevistados	Frequência
1.1.1 Compreensão do contexto avaliado	6
1.1.2 Contribuição no planejamento das políticas e programas	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Um único auditor entendeu que participar da trajetória das políticas traria ganhos para a etapa de planejamento das políticas públicas e não durante a avaliação. De certa forma, o seu argumento, ainda que limitado, é coerente na medida em que os resultados da avaliação retroalimentam a etapa de planejamento no ciclo de desenvolvimento das políticas públicas.

De todo modo, ao observar as respostas dos sujeitos da pesquisa sobre a adoção da observação participante em avaliação de programas nos tribunais de contas, verificou-se que suas acepções vão ao encontro das justificativas apontadas por autores como Gussi (2008, 2014), Minayo (1991), Shore e Wright (1999), Strathern (1999), Shore (2009), Radomsky (2011), Gonçalves (2008) e Rodrigues (2008) para a possibilidade de a antropologia ser utilizada em auditorias.

Os argumentos utilizados por Gussi (2008, 2014), Minayo (1991), Shore e Wright (1999), Strathern (1999), Shore (2009), Radomsky (2011), Gonçalves (2008) e Rodrigues (2008) estão pautados na ideia de que técnicas que viabilizem a apreensão do contexto que envolve as políticas a partir da percepção dos indivíduos nelas inseridos possibilitam ressignificar os resultados quantitativos, ampliando sua compreensão.

Gussi (2014) propõe que o avaliador, indo a campo e se utilizando da observação participante, busque compreender como os diferentes sujeitos, envolvidos nas políticas, concebem-nas e entendem os seus resultados e impactos a partir de referenciais próprios da sua cultura.

Ademais, Gussi (2014) procura por meio desta metodologia de avaliação suprir os vácuos de um modelo considerado por ele técnico-formal, o qual evidencia uma maneira única e universal de avaliação, desconsiderando os sujeitos sociais envolvidos na política, bem como os contextos sócio-políticos e culturais nacionais, regionais e locais onde são implementadas as políticas e as contradições neles inerentes.

Gussi (2014) tomou a observação participante como base para sua proposta, obviamente pelo fato de ela está envolvida na realização de uma etnografia. Nas palavras de Cardoso de Oliveira (1996), uma das ideias-valores da antropologia.

Nesse sentido, pode-se verificar o acolhimento, pelos auditores de controle externo, em suas avaliações, da técnica de observação participante, ainda que tenha sido percebido que a técnica não é conhecida plenamente por eles.

De certa forma, como visto em suas falas, ela pode possibilitar uma maior compreensão do que se avalia, quer seja a dimensão de análise da eficácia, da eficiência ou da efetividade, ainda que algumas limitações tenham sido apontadas, as quais serão melhores tratadas no subtópico específico que aborda as implicações à adoção da técnica.

5.1.2 Categoria Intermediária 1.2: Relação de equidade entre o avaliador e o avaliado

Uma relação de alteridade entre quem avalia e quem é avaliado é uma das dimensões características da etnografia. Daí a necessidade de se compreender como se dá referido fenômeno durante os trabalhos realizados pelos auditores dos tribunais de contas.

Nessa categoria, observou-se junto aos sujeitos da pesquisa como se dá a relação entre os auditores e os atores envolvidos nas políticas públicas avaliadas nos trabalhos de auditoria operacional.

Assim, estes foram questionados se era percebida uma relação de alteridade, por parte da equipe de auditoria operacional, durante os trabalhos de campo, na tentativa de se certificar das contribuições que essa relação pode trazer, uma vez que a técnica proposta exige tal postura.

Dentre os oito técnicos, quatro foram taxativos em afirmar que referido comportamento não deve existir para o bom andamento de um trabalho de avaliação, uma vez que se pretende captar informações do que se está avaliando, garantindo a confiança e a disponibilidade dos atores em colaborar.

CTC2: Não queremos ser superiores. Lógico que nós temos uma limitação de compreensão e isso é natural, mas a gente tenta buscar o máximo de informações imparciais, a gente busca ver as situações pelas quais aquela pessoa está realmente passando. A gente tenta levar para o relatório a realidade dela vinculada ao programa, vinculada à política pública. Isso com beneficiário, com gestor, dentre outros.

CTC4: Não é uma relação de superioridade. Eu acho até que somos bem recebidos. Também tentamos nos parecer com os atores. Nossas vestimentas, nossa fala. Com o

gestor, procura-se uma relação de parceria. Nós pedimos muito a sua colaboração. Ele é quem pode nos passar o que acontece.

MTC1: O nosso discurso é que estamos ali para fazer uma avaliação para propor melhorias porque a gente quer mesmo é aperfeiçoar. Ninguém quer punir ninguém, o que a gente quer é aperfeiçoar. Tem gestores que percebem isso e ficam bastante à vontade. Nossa missão é outra, nossa meta é melhorar a gestão pública. Não seria nem melhorar a gestão, seria melhorar a qualidade do serviço para a população. Portanto, precisamos ouvi-los.

MTC2: A gente não pode colocar nossa visão. Nós temos que ser imparciais. Temos que colocar, no relatório, o que realmente está acontecendo. Por mais que nós sejamos seres humanos e tenhamos a tendência de colocar a nossa verdade, não pode. Nós temos que deixar os beneficiários e os demais atores falarem. Se os especialistas são os gestores que estão na condução da política, nós buscamos sempre ouvir a opinião deles. Os gestores contribuem. Até agora eles são bastante receptivos com o trabalho. A gente tenta passar o que é que a gente vai fazer, e eles contribuem.

Ainda se observa na fala do MTC2 que as contribuições dos sujeitos inseridos nas políticas públicas, só serão positivas se os avaliadores tiverem uma relação de igualdade ou mesmo inferioridade em relação ao avaliado, porque o auditor está em busca de conhecimento no momento do trabalho de campo.

Alguns procedimentos foram citados como exemplo para ilustrar as tentativas de se alcançar esta relação, como deixar o entrevistado à vontade em suas falas, não usar o gravador, não demonstrar conhecimentos já adquiridos, mas deixar o ator acreditar que ele tem as informações mais importantes da situação. Observou-se isso na fala do CTC2.

CTC2: A gente deixa claro pra ele que o nome deles não vai ser citado, que existe um sigilo. A gente até não usa gravador porque eles podem se sentir um pouco incomodados. Tudo isso para deixar o clima mais leve, pra que eles possam realmente nos dizer como está passando na utilização da saúde, transporte, segurança.

No que diz respeito à afirmação da maioria, a de não existir relação de superioridade durante os trabalhos de campo nas avaliações, tal fato se justificaria pela necessidade dos auditores em compreender o objeto selecionado, bem como os problemas e as suas possíveis causas por meio dos diversos atores envolvidos na política pública.

Apesar de uma visão voltada a uma relação de alteridade, em que os atores envolvidos nas políticas são os que detêm as informações sobre o que se é avaliado, observou-se que a referência está voltada para o gestor, esquecendo-se dos demais atores, notadamente na participação da interpretação dos resultados da avaliação.

Outro ponto interessante refere-se à fala trazida pelo MTC2 referente à necessidade de capacitação para se alcançar de forma mais plena essa relação:

MTC2: A maioria dos técnicos está aberta ou tem perfil pra agir assim, mas seria importante uma melhor qualificação através de cursos pra realização de um trabalho focado nessa perspectiva. Não é fácil ficar na mesma, no mesmo patamar.

Dois deles indicaram que, apesar de tal comportamento ser evitado pelos auditores de controle externo, por se tratar de órgão cuja competência é a fiscalização e a possível punição, essa relação de alteridade fica comprometida, uma vez que eles carregam a imagem do órgão de controle externo, responsável por fiscalização e, muitas vezes, agindo de forma punitiva. Acerca dessa questão, relataram o CTC3 e o MTC3:

CTC3: A situação impõe uma relação de superioridade, por mais que não se deva existir. Os auditores podem tentar amenizar com a sua postura. Mas a situação e o órgão que se representa impõe isso. É necessário conseguir a confiança do entrevistado. Ter uma abordagem diferente pra que ele possa contribuir com trabalho.

MTC3: Para a operacional, a gente não pode ter esse comportamento. Haverá interferências na comunicação se eu tiver esse patamar de superioridade. No entanto, não pode se negar que essa relação é inerente à atividade do tribunal. Apesar disso, procuramos tentar deixar essa relação mais amena, explicando os objetivos da auditoria operacional, que é diferente da conformidade. Que a operacional é mais de avaliação da política e não da pessoa, por isso a importância do diálogo inicial de esclarecimentos.

No que diz respeito ao assunto, foi possível ver na fala do MTC3 que para desmitificar essa percepção é necessário conseguir a confiança dos atores participantes. Desse modo, deve-se esclarecer aos participantes, a partir das diretrizes de auditoria operacional, que os trabalhos correspondem a um tipo de auditoria que busca avaliar programas ou ações públicas, contribuindo para melhorias dos objetos avaliados.

O CTC1 e MTC4 ainda mencionaram que, apesar do padrão do comportamento estabelecido para a realização dos trabalhos de campo, ser a busca por uma relação de troca, em que o avaliado é chave para o processo de avaliação, a compreensão dessa relação varia de auditor para auditor, vez que os perfis são diferentes.

CTC1: Vai depender muito da atitude da equipe e de quem coordena a equipe. Nós já discutimos muito sobre isso. Eu acho que quem faz auditoria operacional há certo tempo, aprende a lidar com a situação, porque uma coisa é mudar de lado e ver as dificuldades que o gestor tem. Então você já viu o outro lado e passa a olhar de forma diferente. Uma pessoa que não vem da operacional e tem uma cultura de auditoria de conformidade, já chega com arrogância e não é assim. Tem gente que gosta é de ver “sangue”, tem auditor que adora “sangue”, mas o nosso foco é outro. A questão da atitude da equipe frente ao gestor é algo muito sério. Auditoria operacional tem que ser outro tipo de atitude, por isso que não é todo mundo que tem o perfil.

MTC4: Isso vai depender muito do auditor, porque o auditor da operacional tem que ter consciência de que não sabe das questões que envolvem aquela situação. Você tem que escutar, mas não deve haver essa relação de superioridade. Você tem que estar aprendendo com as pessoas.

Das informações fornecidas, captou-se como contribuição percebida pelos auditores de controle externo que uma relação de equidade entre avaliador e avaliado, base de uma postura etnográfica, possibilitaria a obtenção de informações corretas e completas para a avaliação.

Ademais, tal postura, ampliaria a conclusões do avaliador, pois o avaliado contribuiria em um mesmo patamar com as análises e as percepções do avaliador oriundas dos trabalhos de campo.

Assim, nessa categoria intermediária, chegou-se a duas subcategorias, as quais estão demonstradas na Tabela 12.

Tabela 12 – Subcategorias da categoria intermediária 1.2

Subcategoria identificada com base nas respostas dos entrevistados	Frequência
1.2.1 Obtenção de informações corretas e completas	8
1.2.2 Ampliação das conclusões da avaliação	4

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Como demonstrado na Tabela 12, os oito auditores de controle externo entrevistados entendem que a relação de equidade deve existir nas avaliações de programas e políticas públicas, com o intuito de obter entendimento mais completo da realidade que se investiga, uma vez que os atores se sentem mais livres para falar.

As afirmativas dos auditores de controle externo de que há uma busca, durante os trabalhos de campo, de uma relação bilateral entre o avaliador e os atores envolvidos correspondem a uma das dimensões da prática etnográfica indicada por Andion e Serpa (2006) e Laplatine (2007).

A etnografia, na medida em que busca apreender a complexidade dos fenômenos sociais, na construção do conhecimento científico, é caracterizada por dimensões particulares. Dentre essas dimensões encontra-se a reflexividade, nas palavras de Andion e Serva (2006), ou a tensão entre a unidade e a pluralidade, nos termos de Laplantine (2007).

Tal característica refere-se à postura a que deve se submeter o etnógrafo, em campo, evitando uma relação de unilateralidade com a comunidade pesquisada, buscando, na realidade, uma compreensão do outro por si e uma compreensão de si pelo outro, em um movimento de alteridade (LAPLANTINE, 2007).

Para Andion e Serpa (2006), essa perspectiva faz criar um espaço para o diálogo acontecer, não havendo unilateralidade nessa relação. Demonstra-se, desse modo, que a cultura do observador não é única, mas que há uma pluralidade de culturas.

Ainda que tenham sido indicadas limitações quanto à observação dessa perspectiva nos trabalhos de avaliação, quais sejam o perfil do auditor e o fato de os tribunais de contas possuírem natureza de fiscalização e a imagem dos auditores terem essa marca, pode-se afirmar que a relação de alteridade já é observada pelas equipes de auditoria operacional como meio positivo em avaliações.

Portanto, observa-se que a relação de unilateralidade percebida de forma positiva pelos auditores pode fomentar a participação dos sujeitos envolvidos nas políticas, subsidiando o controle social e a afirmação da cidadania.

5.1.3 Categoria Intermediária 1.3: Análise dos contextos político, social, econômico, ambiental nas avaliações

Na categoria intermediária 1.3, identificou-se como é percebida, pelos sujeitos da pesquisa, a análise dos contextos político, social, econômico e ambiental nas avaliações das ações governamentais, uma das perspectivas da proposta de Gussi (2014), subsidiada por uma abordagem etnográfica.

Sobre a questão, o que se percebeu de positivo foi de que a análise é rica e traz contribuições, mas quatro dos auditores de controle externo, CTC1, CTC2, MTC1 e MTC3 explicaram que ainda não há um nível de maturidade da equipe para a realização de análises mais aprofundadas nos trabalhos de avaliação que contemplem os contextos nos quais se inserem as políticas.

CTC1: Eu acho que hoje nós ainda não chegamos a esse nível. Eu acho que ter um olhar a partir de vários contextos ainda não. Ainda estamos um pouco distante. Claro que traria contribuições, mas não sei até que ponto os tribunais estariam preparados para isso. Tem que primeiro se apropriar de conceitos e da cultura da operacional para depois pensar nisso. Eu acho muito importante, mas a instituição ainda não está preparada.

CTC2: Explicitamente a gente não define se aquele achado está dentro de um contexto econômico ou social ou ambiental. Ainda não conseguimos detalhar todos os contextos que envolvem o objeto avaliado. Temos que aprofundar neste tipo de análise. Dentro do que está escrito nos achados, fica tácito o vínculo daquele achado com os diferentes contextos. Dentro de um determinado contexto a gente está analisando a questão, por ser uma questão, por ser um achado que a gente considera importante.

MTC1: Olha, hoje eu acredito que ainda não temos um conhecimento tão ampliado para proceder com essa análise. Claro que seria muito rica. Você não deixaria escapar qualquer dos eixos, mas realmente, não saberia nem por onde começar, como proceder para abranger tudo isso.

MTC3: Em parte, é uma questão de amadurecimento das técnicas e do trabalho. Ainda não estamos completamente evoluídos com relação a isso. Em virtude das limitações relacionadas a recursos físico-financeiros e tempo. Eu volto a falar que os tribunais avaliam aquilo que é expertise do tribunal. Uma análise mais voltada a um contexto econômico.

Das falas pode-se extrair que antes de se chegar nesse grau de análise, os tribunais devem incorporar de modo mais efetivo a cultura da avaliação de programas e políticas públicas no rol de suas atividades para então elevar o nível de suas análises, conforme afirmativa do CTC1.

Além disso, o MTC3 chamou atenção para o fato de os tribunais terem *expertise* em questões mais relacionadas a perspectivas econômicas. Daí a necessidade de um aprofundamento em técnicas que possibilitem abranger uma análise dos outros contextos que envolvem as ações avaliadas.

Para outros dois entrevistados, o MTC3 e o CTC3, a pré-seleção e a delimitação do objeto a ser investigado, realizadas na etapa de planejamento da auditoria, indicam qual contexto será apreciado no trabalho de avaliação.

MTC3: Com relação aos contextos político, social, econômico e ambiental isso é mais visto na etapa de diagnóstico, quando da elaboração da Matriz de Planejamento. A orientação é a de que não peguem tudo. Mas focar em objetos mais problemáticos, com base no que se observou nesta etapa introdutória. É mais efetivo.

CTC3: Tenta se traçar um panorama econômico e, principalmente, um panorama cultural. Percebe isso por observação e não de uma forma técnica no relatório, não há ainda um panorama geral desses contextos construído durante a etapa de planejamento dos trabalhos.

Nas falas, pode-se observar que há uma análise preliminar dos contextos na etapa de planejamento, mas se chega à conclusão de não ser necessário avaliar todos eles. Ressaltaram, ainda, que da maneira indicada é mais fácil garantir que a avaliação seja mais efetiva.

Ainda sobre a análise dos contextos durante as etapas de planejamento, na assertiva do CTC3, há uma tentativa de se traçar um panorama econômico e cultural, ainda que não seja de forma estruturada metodologicamente.

Acerca das alegações de que já existe uma análise pontual dos contextos, o MTC4 e o CTC4 são ainda mais enfáticos no sentido de que não há necessidade de se avaliar todos os contextos que circundam uma política pública.

MTC4: Não sei se dentro dos objetivos da auditoria, os objetos selecionados, se dá pra analisar os contextos. Por mais que a gente conheça o contexto, há contextos que eu acredito que não dá pra modificar como contexto político. Então, pra mim, talvez não fosse necessário avaliar todos os contextos. Deve ser algo mesmo mais direcionado.

CTC4: A ideia é compreender o contexto para que as melhorias apareçam. Quando é mais pontual consegue ter algum resultado. Trabalhar com escopos menores faz com que você meça os resultados da avaliação de uma forma melhor. Nosso resultado está mais em melhorar a gestão, mas isso é difícil de medir se for muito abrangente.

Das percepções dos dois técnicos, que são de um mesmo tribunal, verifica-se uma preocupação para trabalhar de forma mais pontual no sentido de que o resultado da avaliação seja mais efetivo. A preocupação, pelo que se pode observar, é que haveria uma análise mais abrangente sem, no entanto, ter em todos esses aspectos avaliados uma ação do gestor público para a melhoria da política pública.

O consolidado das respostas mais frequentes quanto à contribuição de uma análise mais abrangente, cujo olhar se volta para a compreensão dos contextos político, social, econômico e ambiental, é demonstrado na Tabela 13, que originou as subcategorias 1.3.1 e 1.3.2. Quanto às limitações observadas, essas serão inseridas na categoria correspondente.

Tabela 13 – Subcategorias da categoria intermediária 1.3

Subcategoria identificada com base nas respostas dos entrevistados	Frequência
1.3.1 A análise é rica ou traria contribuições	5
1.3.2 Contribuição durante a etapa de planejamento da avaliação	2

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Ao analisar as respostas dadas, verifica-se que, de maneira geral, a equipe de auditoria operacional, durante seus trabalhos de avaliação, observa, ainda que de maneira pontual, ou superficial, contextos da política pública avaliada.

Os técnicos, com exceção de dois deles, evidenciaram que há uma lacuna a ser preenchida quando se trata de verificar todo o contexto que envolve as políticas públicas, seja porque não há habilidade suficiente para a realização dessa análise ou porque optam por realizar tal averiguação, de forma limitada, no planejamento da avaliação.

Ante as percepções dos entrevistados, notou-se que, a maioria deles tem a impressão de que a análise dos contextos que perpassam as políticas é de difícil aplicação. Observou-se que dois dos entrevistados foram os que perceberam alguma contribuição com a análise.

O que se observa, ainda, é que os entrevistados se apegam a regras de auditoria para definição do que avaliar, e pela maioria das falas, procura-se limitar a análise de,

normalmente, um contexto. Isso pode ser característico de um modelo técnico-formal de avaliação, contestado por autores como o Gussi.

5.1.4 Categoria Intermediária 1.4: Utilização da descrição densa da trajetória da política e programa avaliados

Este tópico apresenta a percepção dos auditores de controle externo quanto ao uso de uma descrição densa da trajetória dos programas e políticas públicas avaliados, base da proposta de Gussi (2014).

Ao serem questionados como seria estabelecer a trajetória do programa ou da política pública a partir de uma descrição advinda da experiência de campo com os diversos atores envolvidos na etapa da construção até a execução da ação pública, CTC1 e MTC1 convergiram para a ideia de que tal prática se mostrava útil para a compreensão dos contextos que perpassam o objeto avaliado, ofertando resultados que ultrapassam as possibilidades geradas pelas técnicas tão somente quantitativas.

CTC1: Eu acho que eu sempre escutei que você sempre tem que unir quantitativo e qualitativo, essas duas abordagens se complementam. O qualitativo dá mais trabalho que o quantitativo, mas no quantitativo você não tem dados suficientes, não tem variáveis suficientes, que venham a contribuir para uma avaliação, porque existem limitações, daí você precisa ir a campo, você tem que usar as duas abordagens metodológicas para conhecer esse contexto.

MTC1: Hoje ainda realizamos um trabalho de campo mais tempestivo, até porque já vamos para campo com um foco delimitado. Fazer uma descrição de cada uma das etapas em campo com diversos atores, com certeza, nos daria a possibilidade de compreender diversos pontos da política, porque estaríamos no contexto de quem planeja, de quem executa e de quem é beneficiário. Ou seja, não observaríamos apenas os indicadores numéricos, inclusive, aqueles gerados por nós mesmos, mas veríamos além do que eles podem nos fornecer.

Em compasso com a assertiva supracitada, apontou-se, ainda, que tal procedimento seria útil para enriquecer o trabalho de avaliação embasando melhor os achados de auditoria. Dois dos entrevistados, o CTC2 e o MTC2, enaltecem a possibilidade de este procedimento enriquecer as evidências dos achados do trabalho.

CTC2: Eu acredito que poderia enriquecer o trabalho de avaliação, na medida em que você pormenoriza tudo, de forma detalhada. A gente se preocupa muito com isso para que a evidência convença. A gente entende que o gestor vendo que nós chegamos a um resultado que tem toda a comprovação, ele vai concluir o que realmente é um problema e que existe uma comprovação. A avaliação vai poder trazer mais ganhos.

MTC2: A descrição densa seria muito positiva. Observar e detalhar cada uma das etapas e dos contextos daria a possibilidade de embasar melhor os achados da auditoria, os resultados da avaliação. O achado seria mais forte e a avaliação se tornaria mais efetiva.

Observa-se que o achado revestido de maior clareza e detalhe é menos suscetível a questionamento, além de a avaliação ser mais efetiva e produzir maiores efeitos na eficiência, na eficácia e na efetividade das políticas públicas.

Além dessas duas percepções, houve ainda a preocupação de a equipe ser preparada para utilizar a técnica, isso acontece em virtude de os técnicos necessitarem evoluir na aplicação de técnicas qualitativas. Trata-se de um procedimento amplo que necessita de treinamento para que os técnicos tenham habilidade em sua condução. A respeito disso falaram o CTC4 e o MTC3:

CTC4: Atualmente, muitas políticas públicas são planejadas por um ente, no caso o governo federal, e executadas pelos estados e municípios. Realizar uma descrição da política desde quem planeja até quem a recebe, aprofundar este entendimento vai carecer de muita habilidade dos técnicos, por ser uma área ampla. Muito treinamento vai ser necessário para ter capacidade de proceder assim.

MTC3: Em parte, é uma questão de amadurecimento das técnicas e do trabalho. Ainda não estamos completamente evoluídos com relação à utilização de um procedimento tão amplo. Eu volto a falar que os tribunais avaliam aquilo que é expertise do tribunal.

Em contraponto às respostas até agora comentadas, um dos sujeitos da pesquisa, o CTC3, esclarece que o procedimento pode ser utilizado dependendo da avaliação a se realizar, com embasamento no que foi visto durante a etapa de planejamento, na definição da metodologia a ser adotada nos trabalhos da auditoria.

CTC3: A descrição densa depende de cada avaliação. Nem todas precisariam ter esse aprofundamento. Em rotinas mais definidas, talvez não fosse necessário fazer uma descrição densa de toda a trajetória da política. Mas também, poder-se-ia observar cada uma das etapas, a título de ilustração, mas ser mais simplificada.

Para outro entrevistado, o MTC4, a descrição densa deve ser utilizada para o objeto que foi selecionado. Na sua aceção, não há necessidade de realizar um olhar abrangente, pois isso acarretaria em perda de foco, além de o custo ser mais elevado.

MTC4: O ganho viria se eu direcionasse uma descrição aprofundada para o foco da auditoria. Se eu for coletar tudo, eu posso me perder e não analisar nada. Mas uma descrição densa deveria separar um ponto específico. Uma descrição de todo o contexto talvez não contribuísse, talvez tivesse muito gasto e pouco retorno.

Das respostas obtidas a partir das entrevistas, foram extraídas as contribuições que a descrição densa poderia oferecer na realização de avaliações ante a percepção dos auditores de controle externo, resumidas na Tabela 14.

Tabela 14 – Subcategorias da categoria intermediária 1.4

Subcategoria identificada com base nas respostas dos entrevistados	Frequência
1.4.1 A descrição densa da trajetória mostra-se útil para compreender o contexto em que a política ou programa está envolvido	5
1.4.2 A descrição densa da trajetória pode enriquecer o trabalho embasando melhor os achados da avaliação	2
1.4.3 A descrição densa da trajetória mostra-se útil, mas será utilizada a depender dos objetivos da avaliação	2

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Das falas dos sujeitos, vê-se que seis deles, de distintas regiões, sinalizaram de forma positiva para a utilização da descrição densa da trajetória das políticas públicas avaliadas. Acreditam, por meio dela, ser possível compreender o contexto em que a ação pública está inserida, bem como enriquecer o trabalho embasando melhor os achados de auditoria. Porém, dois deles se manifestaram no sentido de que a equipe careceria de mais experiência/capacitação para proceder com esse tipo de análise.

Dos dois técnicos que mencionaram a possibilidade de fazer uma descrição densa, mas com um foco mais delimitado, o que se pode deduzir é que talvez não tenha sido compreendida por eles a proposta de que uma descrição densa inicia-se desde a construção de uma política até sua execução, para entender em toda a sua trajetória que pontos devem ser melhorados.

Observa-se que estes entrevistados têm arraigadas as diretrizes de um trabalho que privilegia a análise pontual em detrimento de uma análise macro, em que possam ser compreendidos fenômenos além daqueles que foram predeterminados.

Ainda que os técnicos não possuam habilidades necessárias para realizar a descrição densa da trajetória de uma ação ou de um programa público em sua avaliação, como se pode observar, a busca por uma compreensão mais aprofundada da avaliação pode motivar a adoção de tal procedimento pelos tribunais de contas.

5.1.5 Categoria Intermediária 1.5: Participação social

A categoria apresenta a percepção dos auditores de como se dá a participação da sociedade em trabalhos de avaliação. Foi observado que, para os técnicos, não se trata de uma tarefa fácil fazer com que o cidadão participe ativamente das políticas e do controle social. Deste modo, foi relatado que uma das maneiras do cidadão se sentir estimulado a participar seria um maior envolvimento por parte da equipe de auditoria na comunidade.

MTC1: No contexto de hoje, não vemos o cidadão com qualquer iniciativa para participar. Talvez porque ele não conheça seus direitos ou porque ninguém o ajuda a exercer esse direito. Eu acredito muito que as pessoas podem ser estimuladas e participem. Se nós estivermos juntos com eles, imagina, no dia a dia deles, talvez uma semente seja plantada, e eles possam querer participar mais não só no controle, mas também na idealização de novas ações.

MTC2: Utilizar a técnica da observação participante para o aprofundamento de conhecimento sobre a política talvez encorajasse os atores, porque eles veriam os técnicos preocupados com os problemas daquela ação. Ao me colocar no lugar dos atores, iria ser interessante, porque eu estaria vivendo a rotina, por exemplo, dos beneficiários. Eles poderiam se sentir com mais liberdade para falar e participar.

MTC3: O controle social ainda é muito adormecido. Pode acontecer de quando os atores virem esse envolvimento do tribunal, essa ligação maior, essa aproximação, com a aplicação de uma técnica bastante participativa, como essa da observação participante, talvez isso possa encorajá-los ao controle social.

MTC4: O que eu sei é que o cidadão tem muita carência de como fazer a cobrança dos seus direitos. Às vezes, ele até vai a algum órgão e é maltratado. Às vezes, a gente percebe que eles têm uma carência de falar quando a gente chega lá. A gente sente que ele quer falar pra gente. Daí, se a gente passa a atuar de uma maneira mais participativa, é provável que tenhamos uma maior participação.

Os técnicos ressaltaram a pouca participação da sociedade no controle das ações públicas. E argumentaram que a equipe de auditoria pode estimular tal participação, a partir de técnicas mais participativas, como a da observação participante.

Além de baixa participação social, três dos entrevistados, CTC2, CTC3 e CTC4, também comentaram que os conselhos municipais ou estaduais poderiam ser o instrumento para alcançar a comunidade. E ainda assim, a relação com os conselhos deveria ser estreitada.

CTC2: Não há participação social efetiva da sociedade. A gente vai aos conselhos de educação, de saúde, a gente vê que a participação é muito pequena por parte da sociedade civil. Quem está ali, normalmente, são pessoas que estão em busca de interesses específicos. A gente sempre coloca considerações relativas à participação social, como ela deveria ser importante. Até para que haja um bom nível de *accountability*, tem que haver um bom nível de participação social, até para validar essas questões de prestação de contas para exercer uma cobrança maior. Os conselhos poderiam exercer fortemente esse papel, o seu papel.

CTC3: O controle social poderia se dar a partir dos conselhos. O que se observa são os conselheiros se sentindo muito sozinhos e aí eles se sentem meio desmotivados pra participar da construção e do acompanhamento das políticas. Estar com eles

talvez os motivasse mais. Inserir-los nas avaliações pode ser o caminho para que toda a sociedade seja mais participativa.

CTC4: Por haver uma questão política e o cidadão ser refém dos políticos, é difícil que ele se sinta estimulado a participar. Por mais que a gente esteja com eles, mesmo assim vai ser naquele momento, a participação ainda é muito pequena. Os conselhos que, teoricamente, teriam que representar o cidadão, ainda trabalham muito pouco. Eles deveriam ser mais participativos e, assim, a sociedade participaria mais, e o tribunal poderia ter, através dos conselhos, uma maior quantidade de informações para embasar as avaliações.

Apontou-se também que a baixa participação da sociedade no acompanhamento da implementação das políticas públicas é diretamente proporcional à baixa *accountability* da gestão pública. E assim, a sociedade é carente dos direitos que poderia ter para garantir seu bem estar social.

Além desses aspectos, o CTC1 pontuou que a população poderia colaborar de uma forma mais efetiva no monitoramento das ações que seriam implementadas com as recomendações advindas dos resultados das avaliações.

CTC1: Isso é algo importante, que pode, inclusive, ajudar no monitoramento. Na hora que sai o resultado da equipe, que tem deliberações, seria importante que o cidadão fizesse controle, seria uma cobrança, mas isso não é fácil. Sobre as barreiras. A quem comunicar e como comunicar? Você poderia fazer folhetos você teria um custo menor, você tem um documento ali. Mas será que aquela comunicação é a mais adequada? Eu não sei, acredito que não. Como envolver a sociedade? Talvez pelos meios de comunicação, mas eu não sei. Talvez um caminho futuro sejam as redes sociais, porque cada vez mais as pessoas estão conectadas, entretanto, existe um outro lado da moeda, pois é tanta coisa e como você vai separar? Isso é um desafio: ter usuário, cidadão, para o controle social, mas seria muito importante por conta do monitoramento. Isso talvez seja um caminho para você trazer algo de interessante e importante para dentro do processo de avaliação.

Da fala do CTC1, além de observar seu apontamento no sentido de que a população participe do acompanhamento das ações a serem implementadas para a correção das falhas vistas ao longo da avaliação, percebeu-se também sua preocupação com a estratégia para se alcançar um nível de comunicação com os cidadãos para que eles sejam conhecedores dos deveres da administração pública, para com as melhorias das políticas públicas.

Percebeu-se, ademais, uma concordância de que a percepção do cidadão quanto à execução da política pública qualificaria ou detalharia melhor os resultados numéricos, assim como, a opinião do cidadão fortaleceria as evidências dos problemas encontrados durante a avaliação, acarretando em sugestões de ações corretivas mais efetivas. As falas dos entrevistados denotam tais assertivas.

CTC1: Sem dúvida, haveria uma boa contribuição para clarear o que significam os números. O resultado pode ser bom na nossa perspectiva, mas para o cidadão, não tão bom assim. Mas eu acho que deveria, então, haver um mapeamento de quais atores poderiam participar e contribuir. Há cidadão que pode trazer vieses na medida em que seu nível de criticidade seja pequeno. Pode haver indivíduos que não consigam definir o que é bom para a coletividade.

MTC1: Eu tenho a mania de criticar os números. Cinco é pouco e cem é muito. Isso é muito relativo. Às vezes, dependendo do caso, cinco faz muita diferença. De 105, só cinco ficou sem receber medicamento. E se a falta desse medicamento for fatal? Pronto, morreram cinco pessoas. Então, ouvir o cidadão dá a possibilidade de efetivamente entendermos o que está acontecendo. Focar apenas nos números é muito pobre. Temos que descobrir a melhor forma de conseguir isso.

CTC2: O número está lá, ele está ali, é algo estático do relatório, mas quanto mais informações você tiver dos atores sobre os problemas, mais a sua evidência fica forte. Você pode mostrar o que foi apurado, por meio da pesquisa, que tantos por cento não receberam uma capacitação no último ano ou tantos por cento que receberam não foi algo tempestivo; isso é uma informação, você tem uma informação mais seca, o estado pode pegar e dizer que realmente tem que capacitar mais e no tempo certo. Agora eu tenho que ver que capacitação é essa que eu tenho que dar a mais, que nível, qual o perfil e qual o tempo. Quando os profissionais entrevistados te fornecem informações mais precisas sobre isso, você já pode detalhar um pouco mais. Isso vai depender muito do que nós estamos buscando na auditoria. Se a pergunta é se a capacitação ocorre e se ela é tempestiva, é algo muito seco, é muito abrangente, e você não sabe exatamente até onde pode ir com aquelas respostas. Você vai naquele foco, você tem condições de exercer a sua função? Se tem, como são e quando são. Se não tem, por que você acha que não tem? Quanto mais detalhado, melhor seria para que o gestor lá de cima pudesse vir a corrigir e agir de forma mais rápida, porque ele pode simplesmente pegar aquele dado e vai ter que buscar de novo, vai ter que fazer um levantamento de necessidades.

MTC2: Com relação à qualificação dos resultados, essas técnicas me fariam aprofundar o significado dos resultados.

CTC3: Os resultados teriam mais significados, pois eu mitigaria mais aqueles riscos de interpretação. Não seria a voz de apenas um segmento, mas vozes que se complementam.

MTC3: Quando você tabula as respostas, você acaba tendo uma perda. No final, você faz uma tabulação. Até mesmo por erro de interpretação, por conta do próprio processo de tabulação. No entanto, essa tabulação pode lhe ajudar a encontrar a causa e o efeito. Quando você escuta de uma maneira mais aprofundada, você percebe, por exemplo, as causas ou as evidências porque é uma fala do ator. Então devemos alinhar as duas informações: o que achamos na tabulação e o que os atores acham disso.

CTC4: Para o cidadão não importa a técnica que seja usada, o que ele quer é receber os benefícios das políticas. O que a sociedade quer saber é o que o tribunal mudou pra mim. Então a sua percepção é extremamente rica uma vez que são eles os impactados. Suas vozes não podem ser desperdiçadas. Chegou-se em um número, e eles podem me dizer mais do que aquilo.

MTC4: Eu conseguir extrair muito mais informações das pessoas e do dia-a-dia deles e saber se aquilo realmente é o que diz o número, que realmente ele mede o que realmente a população precisa, é extremamente rico.

Apesar de todas essas contribuições ou ganhos ao inserir os cidadãos na avaliação, o CTC1 chamou atenção para a necessidade de observar que há indivíduos que não possuem um

nível de criticidade para analisar se aquela ação não está a contento. Portanto, há de se avaliar quem efetivamente pode contribuir com uma ampliação da compreensão das políticas públicas durante a etapa de planejamento.

Cabe salientar outros trechos das entrevistas, como a do CTC2, de que as informações coletadas geralmente são estáticas, não permitindo um aprofundamento da realidade analisada. Assim, mostrando-se genéricas, impossibilitam uma compreensão mais ampla, bem como a elaboração de recomendações mais efetivas para melhoria da política pública.

Ademais, ressaltou-se que, ao apresentarem aos gestores os resultados da avaliação de forma genérica e numérica, estes deverão ter uma atividade extra, ou até mesmo retrabalho na busca pelas causas dos problemas das ações deficitárias para então programar as melhorias.

Além desses pontos, foi citado também pelo CTC3 que as falas dos cidadãos possibilitariam uma análise mais abrangente, mitigando riscos de interpretação, vistos no caso de apenas observar as informações relatadas por gestores ou executores das políticas públicas avaliadas.

Ao ouvir o cidadão, o risco de se ter um viés nos resultados obtidos durante a avaliação poderiam ser mitigados, uma vez que o cidadão também ofertaria sua contribuição, em meio ao seu contexto, não observando apenas a percepção dos gestores durante as avaliações.

O MTC4 ressaltou, também, que é o cotidiano das pessoas que evidenciará se o programa ou política pública em execução estariam suprindo as suas necessidades, esclarecendo o que o número quer dizer.

A Tabela 15 consolida as subcategorias da categoria intermediária 1.5, participação social.

Tabela 15 – Subcategorias da categoria intermediária 1.5

Subcategoria identificada com base nas respostas dos entrevistados	Frequência
1.5.1 A percepção do cidadão qualificaria ou detalharia os resultados numéricos	6
1.5.2 A participação social estimularia a <i>accountability</i>	5
1.5.3 A opinião do cidadão fortaleceria as evidências dos problemas encontrados	1
1.5.4 A participação social mitigaria riscos de interpretação do avaliador	1
1.5.5 A participação social seria estimulada pelo uso da observação participante	1
1.5.6 O cidadão poderia contribuir na fase de monitoramento das recomendações	1
1.5.7 A participação social seria estimulada pelo uso da observação participante	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Das respostas obtidas nas entrevistas, observaram-se pontos positivos com relação à utilização das informações advindas dos cidadãos para a avaliação dos programas e políticas públicas.

Acerca dos resultados observados quanto à percepção dos auditores de controle externo no que diz respeito à participação social em avaliações de políticas públicas, percebe-se seu alinhamento ao que preconiza Gussi (2014) em sua proposta para a utilização de uma abordagem etnográfica para tal fim.

Os entrevistados indicaram a observação participante como uma técnica que estimularia os atores envolvidos nas políticas a participarem de sua avaliação, além de o cidadão poder contribuir na fase de monitoramento, acompanhando as recomendações emanadas a partir dos resultados da avaliação.

Gussi (2014) entende que, por meio de sua proposta, com a participação social no processo avaliativo, seria possível ressignificar os resultados numéricos dos indicadores para avaliar a eficiência, eficácia e efetividade, e subsidiar o redesenho das políticas.

Outrossim, foi relatado pelos técnicos que a percepção dos cidadãos quanto aos resultados das avaliações dos programas e políticas públicas poderia contribuir para qualificar ou detalhar o significado dos indicadores numéricos, fortalecendo as evidências dos problemas encontrados para recomendar ações corretivas mais efetivas.

5.2 Categoria geral 2: Implicações para a adoção de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas e políticas públicas nos tribunais de contas

Esta categoria geral de análise demonstra o entendimento dos sujeitos da pesquisa quanto às implicações ao uso de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas e políticas públicas.

Ela se organiza com base nas categorias intermediárias, conforme Quadro 5. E, em cada uma das categorias intermediárias, são evidenciadas as subcategorias, nível mais elementar das categorias de análise, extraídas das unidades de registro, ou seja, de cada fala dos sujeitos da pesquisa.

5.2.1 Categoria Intermediária 2.1: Barreiras e/ou limitações quanto ao uso de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas e políticas públicas

Esta categoria intermediária apresenta a percepção dos auditores de controle externo quanto às barreiras ou quanto às limitações que, porventura, viessem a ser observadas, caso o Tribunal de Contas adotasse a abordagem etnográfica em suas atividades de avaliação dos programas e políticas públicas.

Considerando que a observação participante; com a entrevista em profundidade, base da proposta de Gussi (2014), é o instrumento para a realização da descrição densa da trajetória da política pública avaliada, bem como para analisar seus contextos, buscou-se captar a percepção dos sujeitos da pesquisa quanto às barreiras e às limitações para a adoção da referida técnica.

A preocupação dos auditores de controle externo, inicialmente, seria com relação à aceitação deles por parte dos grupos em seus ambientes, ou seja, em passar pelo trabalho de campo sem que fossem percebidos como um estranho, mas também em não modificar o comportamento das pessoas em consequência disso. A respeito desse tema, manifestaram-se no seguinte sentido:

CTC1: Tem que ter perfil, não é todo mundo que tem perfil. Você tem que passar despercebido. A pessoa tem que estar à vontade ali para que não saia da sua rotina. Isso é uma coisa. São dois problemas: a pessoa se sentir à vontade e a pessoa que participar da equipe de trabalho, na hora que você atender essas condições, ter a sensibilidade de captar o que está acontecendo. São duas coisas, mas se uma quebrar, complica.

CTC2: A barreira principal seria a aceitação das pessoas e a inclusão de um estranho ali com eles. O comportamento das pessoas realmente não deveria ser alterado. Talvez se tornasse uma prática do estado em toda a construção de políticas públicas ter um participante do Tribunal de Contas, um especialista em políticas públicas, que tivesse o conhecimento da realidade social para que ele pudesse opinar, monitorar, avaliar aquilo de uma forma mais precisa, porque, normalmente, quem está construindo a política pública, cada um tem suas ideias e, normalmente, são gestores, são cientistas, e essas pessoas normalmente estão um pouco afastadas. No final, elas veem as coisas de uma forma diferente, não estabelecendo convívio com os principais interessados.

CTC3: (...) Uma outra limitação seria o gestor, se iria aceitar o técnico como um observador participante. Com os usuários, a mesma limitação. Você estar ali poderia gerar um comportamento diferente.

MTC3: No planejamento da política pública já há uma limitação identificada, ou seja, seria o gestor seguir à risca o que predispõe a política. Sermos estranhos nesse momento poderia influenciar em seu comportamento.

CTC4: Eu acredito que vou ser visto como um grande intruso e muitas coisas serão escondidas. Acredito também que vou ver uma imagem que não é real.

MTC4: Esse dado é mais demorado porque há um ambiente, um *habitat*, e você fazer com que as pessoas não saiam da sua rotina e vivam normalmente ali, no seu dia a dia, demora um tempo. Quando chega uma pessoa estranha, já se pergunta: o

que ela está fazendo, o que está escrevendo, então as pessoas não vão se comportar normalmente. Então leva um certo tempo. A gente nunca chegou a fazer isso.

Pode-se observar que o grande receio é de que a presença de um auditor possa modificar o comportamento do grupo que se está observando, notadamente, o do gestor, que simularia, inclusive, situações que habitualmente não seriam realizadas, mas também dos beneficiários, como pontuou o CTC3.

Com relação ao perfil do auditor e sua capacitação técnica para a condução da metodologia, CTC1 demonstrou a preocupação de, sendo a técnica eivada de características e procedimentos extremamente particulares, o auditor deveria ter habilidade para praticá-la. Se esses pontos não forem sanados, há o risco iminente de o trabalho não ser realizado da melhor forma e não alcançar os seus objetivos. O MTC4 também apresentou esta preocupação:

CTC1: (...) Tem que ser uma pessoa que tenha um bom preparo. Acho que deve ser algo muito interessante, e muitos dados devem sair daí.

MTC4: (...) Agora tem que ter toda uma articulação, não pode ser qualquer pessoa ou vai haver desperdício.

Já CTC3 comentou sobre a necessidade de capacitação para a condução do procedimento.

CTC3: A observação participante (...) também necessitaria de uma capacitação para os técnicos, mas seria mais pertinente para compreender os resultados.

Houve também a sugestão do CTC2, para mitigar tal estranhamento, tornar a aplicação da técnica uma prática, ter frequentemente um profissional externo acompanhando o dia a dia da política pública desde a sua construção até sua execução.

Com relação ao custo, entendido como sendo mais vultoso, ele está diretamente ligado à quantidade de técnicos que deveriam estar disponíveis para os trabalhos de campo, bem como para todos os procedimentos a serem seguidos referentes a esta metodologia. Sobre custo, apontou o CTC1, o MTC1, o MTC3 e o MTC4 que:

CTC1: Eu acho que deve ser muito interessante, mas deve ter um alto custo.

MTC1: Eu acredito que a grande limitação seja realmente o custo, que deve ser maior. Um limitador... Mas no sentido de que vai saltar aos olhos a diferença entre fazer uma observação participante e um questionário eletrônico... Mas, aí, cabe a equipe de operacional justificar a necessidade de utilização da técnica. Tudo pode ser aprovado.

MTC3: Se é viável? Dependendo do foco e do interesse. Eu acho que valeria a pena, apesar de ter um custo.

MTC4: É uma técnica dispendiosa. Ela pode ter um pouco de dificuldade para ser realizada, porque o auditor vai passar alguns dias no órgão avaliado... Com relação às limitações... nunca teve problema orçamentário pra fazer as auditorias operacionais.

Apesar de ser citado por quatro entrevistados como sendo elevados, observou-se que custos, teoricamente altos, não são fatores que abortariam a execução de uma avaliação. Dois dos auditores, MTC1 e MTC4, esclareceram que, mostrando-se necessária a aplicação da técnica, de acordo com o objetivo dos trabalhos, com uma boa justificativa, é possível ter o aval da instituição para sua execução.

Sobre o tempo, quando comparado com o período de realização dos trabalhos de campo com a utilização das técnicas atuais, observa-se um interstício consideravelmente maior, como falou o MTC4, anteriormente, e o CTC1, o CTC3 e o MTC2.

CTC1: (...) Não sei quanto tempo levaria, se uma semana ou se um mês para poder fazer tudo desses registros do dia a dia com densidade.

CTC3: A observação participante demandaria um tempo maior (...)

MTC2: Com relação às limitações, a principal é técnico suficiente, porque leva tempo. Participar é diferente da observação direta que fazemos hoje, porque para que a gente tenha mais insumo, é realmente indo conhecer a ponta, o que é mais demorado.

Ademais, ao tempo estaria ligado diretamente o custo. Assim, ao tempo, aplica-se a mesma observação do custo, a de que ele não seria um fator totalmente limitador para a realização dos trabalhos.

Sobre a questão da mão de obra suficiente, esta pode se relacionar aos dois elementos supracitados. Na medida em que se aumenta o quadro para a consecução das atividades, eleva-se o custo, ou pode-se ter um tempo maior nos casos em que a equipe tenha menos avaliadores.

Cabe, ainda, indicar a ressalva de alguns em relação à utilização da técnica em seus trabalhos, no sentido de que ela pode ser aplicável, mas não se dará em todas as avaliações. Isto porque a metodologia a ser utilizada vai depender do que foi selecionado como objeto e dimensão de análise, como prediz a metodologia por eles atualmente utilizada. O MTC4 afirma que:

MTC4: A observação participante pode contribuir dependendo do objeto que você está avaliando.

A esse respeito, o CTC1 e o MTC1 esclarecem que:

CTC1: Vai depender muito do objeto a ser avaliado. Cada caso é um caso. Você tem que ver o que vai analisar e aonde você quer chegar para definir quais seriam as melhores metodologias. Dependendo da intenção da equipe, ela seria interessante, mas ela não seria para todos os casos. Vai depender do tipo de programa e o que você quer avaliar, aonde você quer chegar com isso. Ela pode entrar como uma técnica.

MTC1: É realmente uma técnica que pode contribuir para aprofundar o conhecimento das diversas realidades. Mas atualmente, nós escolhemos um foco pra avaliar. Se esse foco for uma análise de economicidade, não sei até que ponto os custos com a aplicação da técnica trariam o benefício que devemos ter com a avaliação. Mas só pondo em prática pra entender.

Dentre as possíveis limitações quanto ao uso da observação participante em processos de avaliação de programas e políticas públicas, uma delas se destacou, qual seja a aceitação do auditor no cotidiano do grupo que está sendo estudado, sendo lembrada por quase todos os sujeitos entrevistados. Custo e tempo foram outras duas limitações citadas. Assim como o perfil de cada um dos técnicos para a condução da metodologia, a mão de obra suficiente e a capacitação dos auditores com relação à técnica.

Houve também a questão de que as diretrizes dos trabalhos de auditoria operacional orientam no sentido de que haja um foco específico, que não seja avaliada a completude da política ou programa; e, desse modo, as técnicas se limitariam ao que se fossem avaliar. Ou seja, haveria um conflito entre a metodologia aplicada em auditoria e a abordagem proposta.

Com base nisso, na Tabela 16, apresentam-se as subcategorias delineadas a partir das falas apresentadas.

Tabela 16 – Subcategorias da categoria intermediária 2.1

Subcategoria identificada com base nas respostas dos entrevistados	Frequência
2.1.1 Aceitação do avaliador pelo avaliado	5
2.1.2 Conflito metodológico	3
2.1.3 Tempo	3
2.1.4 Capacidade técnica	1
2.1.5 Perfil do avaliador	1
2.1.6 Custo	1
2.1.7 Mão de obra suficiente	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Assim como mencionado pelos auditores de controle externo, Worthen *et al.* (2004) sinalizam para limitações quanto ao uso de técnicas mais participativas, a exemplo da

proposta de Gussi, tais como serem intensivas em termos de mão-de-obra, ter custos elevados e risco de não conseguir chegar ao fechamento.

Dentre outras limitações, Worthen *et al.* (2004) também apontam não ser a técnica diretiva e ter tendência a ser atraída pelo bizarro ou pelo atípico.

Apesar das limitações apresentadas pelos entrevistados, o que se pode observar é que nos trabalhos de auditoria operacional, por meio dos quais são realizadas as avaliações das políticas públicas, no âmbito do controle externo, ainda assim pode ser acolhida uma técnica, que não é habitualmente utilizada, como a observação participante.

Nas falas dos auditores de controle externo ficou evidente a preocupação em aprofundar os conhecimentos sobre a técnica e a possibilidade de mitigar as limitações, seja através de um treinamento para aperfeiçoamento ou até mesmo de um trabalho de convencimento junto às instâncias superiores, dependendo do objetivo do trabalho.

5.2.2 Categoria Intermediária 2.2: Facilidades identificadas para a adoção da abordagem etnográfica nas avaliações de programas e políticas públicas

Esta categoria intermediária evidencia informações relacionadas às facilidades previstas pelos auditores de controle externo quanto à adoção de uma abordagem etnográfica nas avaliações dos programas e políticas públicas pelos tribunais de contas.

Acerca dos resultados, a partir do questionamento de “como propostas de utilização de metodologias participativas em avaliações de programas são recebidas pelos funcionários das cortes de contas”, pode-se depreender que as respostas convergiram para um cenário positivo em relação à recepção de novas técnicas para a avaliação de programas, e, nesse caso, técnicas de cunho mais participativo.

CTC1: Seria bem recebido. O perfil dos auditores colabora para isso.

MTC1: Vai depender do perfil do auditor. Muitos estariam abertos, mas depende do perfil, inclusive, pra que a condução da técnica fosse bem feita.

Os técnicos que atuam com auditoria operacional possuem, segundo o CTC2 e MTC2, características que favorecerem um comportamento mais receptivo a mudanças. Isso pode ocorrer em virtude da própria natureza do trabalho. A cada ciclo de avaliação, trabalha-se com temas distintos. Portanto, todo início de atividade requer desprendimento a temas anteriormente apreciados.

CTC2: Eles estariam abertos. O pessoal lá é muito tranquilo. Eles estão sempre buscando coisas novas que aparecem. Eu tento implementar. Eles são super-receptivos. Eles querem melhorar o trabalho e deixar o trabalho cada vez mais consistente. Lógico que você tem um grupo de pessoas que têm formações e experiências diferentes de vidas. Então você precisa trabalhar para tentar homogeneizar ao máximo, mas eles são bem receptivos.

MTC2: Uma grande parte iria gostar. É participativa, interessada, gosta de coisa nova, inclusive porque a auditoria operacional tem essas características. A maioria do pessoal iria gostar de utilizar essa técnica.

Segundo o CTC2, a procura pelo aprimoramento dos trabalhos leva a equipe a buscar e a implementar novas técnicas e procedimentos. As próprias diretrizes para auditorias dessa natureza nos tribunais de contas estimulam a utilização de técnicas advindas de diferentes abordagens.

Para os mais céticos, ainda que estes estejam inseridos em um ambiente de constantes mudanças, foi apontado pelos entrevistados que a novidade poderia ser bem recebida desde que a partir de uma justificativa, com a apresentação dos benefícios. Sobre esse tema, falam o CTC3, MTC3, CTC4 e MTC4.

CTC3: Em virtude da equipe de auditoria operacional já ter um perfil diferenciado, há menos medo da mudança. O que precisaria ter era treinamento para realizar a técnica. Deveria também ser feito um estudo do ganho pra utilização dessa técnica, porque ela tem um custo maior tanto de tempo, como financeiro, como mais viagens, e, talvez, os auditores precisassem passar por um trabalho de convencimento.

MTC3: Talvez uma barreira seja o tempo, para os próprios profissionais. Já há uma resistência em ter um tempo maior para auditoria por conta de uma visão de otimização de processos. É um pensamento de que auditoria tenha prazos mais achatados.

CTC4: Vai depender do perfil. Vai ter gente que vai aceitar, vai ter gente que não. Mas, de uma maneira geral, com a discussão, com o diálogo, fosse possível. Todos participam da decisão.

MTC4: Não sei se os meus colegas estariam abertos a participar, a utilizar, porque aqui há perfis bastante diferentes. Esse é o meu ponto de vista. Talvez quando eles entenderem a importância da técnica pode ser que use.

Também foram observadas possíveis facilidades, mas agora, com relação às oferecidas pela instituição. Procurou-se entender como a instituição estimulava a utilização de novas técnicas nos trabalhos de avaliação de políticas públicas, realizadas por meio das auditorias operacionais.

Para tanto, buscou-se o entendimento dos auditores de controle externo, através do questionamento de se era oferecido, por parte do Tribunal de Contas, incentivo para que esse tipo de metodologia fosse empregada.

As respostas fornecidas para esclarecer esse questionamento trouxeram informações referentes às características dos tribunais de contas que favorecem, de certo modo, as mudanças em metodologias de auditoria, no caso, a auditoria operacional, onde são realizadas as avaliações de programas e políticas públicas.

CTC1: Sim. O tribunal está aberto para coisas novas. Não só a alta direção, mas a média gerência também. Há muita autonomia da área de AOP. Levar coisas novas é bem recebido.

MTC1: A área de operacional tem muita autonomia na escolha das técnicas. Instrumentais novos com possibilidade de ganhos são sempre vindos.

CTC2: Nessa gestão agora, eu acredito que sim. Lógico que a gente já passou por outras gestões que eu acredito que seria algo mais difícil, mas nessa, nós temos muita liberdade para usar as nossas técnicas da maneira que nós aprendemos sem muitas limitações, eles nos dão um total respaldo, a presidência atual. Caso a gente deseje utilizar uma determinada técnica em uma auditoria, nós não precisamos nem comunicar. Se é uma técnica de auditoria que a gente pode usar, logicamente, se houver a necessidade de algo maior, de uma participação mais próxima, de ficar ali com professor, com servidor, a gente comunica para presidência para que ela tenha conhecimento e nos respalde naquilo que vamos fazer. Mas eles são abertos e não nos tolhem muito.

MTC2: A atual gestão, por conhecer muito de auditoria operacional, tem interesse nesse tipo de auditoria. Você consegue implementar novas possibilidades, capacitar, é muito flexível.

MTC3: Há uma grande liberdade pra executar o trabalho e solicitar às ferramentas que a gente precisa.

CTC4: Há um grande apoio do presidente e da diretoria para a realização dos trabalhos de AOP.

MTC4: Desde que eu entrei na operacional, eu percebi que há grande estímulo para capacitar os técnicos, então eles estão sempre motivados, eles sempre motivam a gente a trazer novas metodologias.

As falas mencionadas desses entrevistados entendem que a cultura da organização, aberta a mudanças, é fator que estimula os próprios técnicos a buscarem novas técnicas para implementarem seus trabalhos.

Esse componente é percebido tanto na alta administração como na média gerência, no caso do tribunal do CTC1, e, desse modo, pode essa cultura se espalhar por todo o corpo funcional. Há um grande estímulo à inovação, as novas ideias costumam ser bem recebidas.

Com relação à autonomia dada à área de auditoria operacional, inicialmente, esclarecem cinco dos técnicos entrevistados, no caso CTC1, MTC1, CTC2, MTC2 e MTC3, que os auditores têm como premissa a autonomia para a realização e a conclusão de seus trabalhos.

Em compasso a essa ideia, enalteceu o CTC2 o fato de as áreas de auditoria operacional terem de forma tão acentuada essa característica, que a adoção de uma nova técnica talvez não necessitasse de autorização por parte da presidência do órgão. Apenas uma comunicação, com o intuito de lhe dar conhecimento, é suficiente.

O MTC2 aponta que, em seu tribunal, a alta administração conhece de forma aguçada as características técnicas de uma auditoria de natureza operacional. Assim, por saberem que este tipo de auditoria possui maior flexibilidade na escolha dos métodos a serem adotados durante os trabalhos, tornar-se-ia mais fácil adotar métodos habitualmente não utilizados.

Apesar disso, o CTC3 ressaltou que uma nova abordagem metodológica teria seu uso apoiado pela alta direção, na medida em que tomasse conhecimento de suas vantagens desde que fosse justificável sua adoção.

CTC3: O que pode acontecer é que a alta administração precisaria de um material para compreender a complexidade de um estudo como esse. Seria necessário ter um trabalho de convencimento porque, hoje em dia, a auditoria operacional ainda é vista como um trabalho lento.

Das respostas obtidas, foi elaborada a Tabela 17, apresentando as subcategorias da categoria intermediária 2.2.

Tabela 17 – Subcategorias da categoria intermediária 2.2

Subcategoria identificada com base nas respostas dos entrevistados	Frequência
2.2.1 Perfil dos auditores aberto a mudanças	8
2.2.2 Boa adaptação a mudanças pelo órgão	8
2.2.3 Autonomia dos auditores para escolha dos métodos de trabalho	5

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Diante dos comentários, percebe-se que qualquer barreira em nível de aceitação de outras técnicas, a serem utilizadas para a realização das avaliações por parte da equipe de auditoria operacional, poderia ser superada, estando os técnicos aptos a colaborar com a adoção de novas maneiras de realizar seus trabalhos, ainda que fosse necessária ação de convencimento das benesses da técnica.

Ademais, de uma forma geral, pode-se observar, com base nas respostas, que a ambiência institucional é positiva para o acolhimento de uma nova abordagem metodológica.

Nota-se uma alta administração apoiadora de auditorias de natureza operacional, além de conhecedora das suas características, o que faz os técnicos se sentirem livres para a escolha da metodologia que lhe convier, para o desenvolvimento de trabalhos.

5.3 Fechamento da seção

O estudo registrou percepções sobre a utilização de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas realizadas por tribunais de contas brasileiros no âmbito do controle externo.

Apontaram-se contribuições quanto à utilização da referida abordagem. Por meio da observação participante, uma das dimensões particulares da etnografia, vislumbrou-se uma maior compreensão do contexto dos programas avaliados, notadamente pela utilização da descrição densa do programa. A alteridade, característica presente em etnografias, foi compreendida como uma maneira de fomentar a participação dos sujeitos envolvidos nas políticas públicas, subsidiando o controle social e a afirmação da cidadania. Além disso, o estímulo à participação social, fomentada por abordagens mais participativas, subsidiaria a ampliação das conclusões numéricas. Tais contribuições não são plenamente alcançadas pelas técnicas usualmente utilizadas.

A maior limitação à adoção de uma abordagem etnográfica seria a aceitação do avaliador pelo avaliado, o que poderia ser mitigada com capacitação ou até com a participação de um antropólogo na equipe de auditoria. Ainda se apontou a questão do conflito metodológico entre utilizar uma técnica ampla em contraponto ao que se é feito, quando se delimita o objeto a ser avaliado nos trabalhos de auditoria operacional. Os auditores de controle externo também sinalizaram para limitações quanto ao uso de técnicas mais participativas tais como terem custos elevados e serem intensivas em termos de mão-de-obra, notadamente pelo tempo que demanda.

Dentre as facilidades percebidas, apontaram-se a aptidão dos técnicos que trabalham com avaliação de programas em colaborar com a adoção de novas maneiras de realizar seus trabalhos, bem como a ambiência institucional positiva para o acolhimento de uma nova abordagem metodológica.

Como se pode observar, em muitas das falas dos auditores, há uma preocupação em limitar as avaliações a um escopo, conforme preceitua as técnicas de auditoria, característica de modelos tradicionais, tolhendo abordagens metodológicas mais participativas em razão de suas peculiaridades quanto ao esforço para realização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se nesta pesquisa responder qual a percepção dos auditores de controle externo sobre a utilização do método etnográfico nas avaliações de programas e políticas públicas realizadas em tribunais de contas.

Com relação ao primeiro objetivo delineado no trabalho, verificar como a abordagem etnográfica pode contribuir para a análise da eficácia, eficiência e efetividade no processo de avaliação de programas e políticas públicas nos tribunais de contas, a análise e a interpretação dos dados permitiram concluir que há ganhos ao se utilizar a observação participante e a descrição densa dos programas e políticas, mantendo uma postura de equidade entre o avaliador e o avaliado, bem como possibilitando a participação social, o que subsidiaria a análise dos contextos que envolvem a ação pública.

Os auditores de controle externos acreditam que a utilização da técnica da observação participante pode trazer benefícios, em virtude de ela possibilitar uma maior compreensão do que se avalia, uma vez que se aproxima dos contextos de toda a trajetória da ação ou programa governamental, mas que também pode contribuir para o planejamento das políticas públicas.

Observou-se, também, com base nas entrevistas, a presença de uma relação de alteridade entre o auditor e o avaliado nos trabalhos de campo, ou a busca por essa relação para que haja maior interação e contribuição dos atores envolvidos na política pública, fornecendo informações corretas e completas, ampliando as conclusões dos resultados meramente numéricos.

Afirmou-se, ademais, haver oportunidade em se realizar nas avaliações, uma análise de todo o contexto que alcança o programa ou a política pública avaliada, uma vez que há uma lacuna a ser preenchida para que a avaliação se torne mais abrangente. Atualmente, a regra é delimitar um escopo e realizar a avaliação com base nessa delimitação.

Sobre proceder com uma descrição densa da trajetória das políticas avaliadas, tal possibilidade também culminaria na compreensão do contexto em que a política pública está inserida, enriquecendo o trabalho, embasando os achados da avaliação.

O achado revestido de maior clareza e detalhe seria menos suscetível a questionamento, além de a avaliação ser mais efetiva e produzir maiores efeitos na eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

Além disso, quanto à participação social, foi relatado pelos técnicos que a percepção dos cidadãos quanto aos resultados das avaliações das políticas públicas realizadas pelos

tribunais poderia contribuir para qualificar ou detalhar o significado dos indicadores numéricos, fortalecendo as evidências dos problemas encontrados para recomendar ações corretivas mais efetivas para a melhoria de vida da população.

Diante dos resultados, pode-se confirmar o pressuposto para o primeiro objetivo específico de que o método etnográfico pode ser aplicado em avaliações de programas, planejadas e realizadas por auditores de controle externo em tribunais de contas, com incorporação de ganhos na compreensão da eficácia, eficiência, efetividade, ressignificando os resultados numéricos obtidos com as técnicas quantitativas.

Sobre o segundo objetivo específico, detectar as implicações para a adoção de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas nos tribunais de contas, com base nos resultados, na percepção dos auditores, observaram-se barreiras, mas também facilidades para tal fim.

A aceitação do auditor no cotidiano pelo grupo que está sendo estudado, o elevado custo, avaliação mais demorada, capacidade técnica para a condução da metodologia, mão de obra suficiente e perfil do auditor são os maiores limitadores à adoção da abordagem etnográfica.

Identificou-se, ainda, um sutil entrave para a utilização de uma abordagem dessa natureza, ao serem consideradas as diretrizes dos trabalhos de avaliação nos tribunais de contas, as quais sugerem a delimitação de um escopo de trabalho, para otimização dos trabalhos.

Apesar disso, ficou evidente a preocupação dos auditores em aprofundar os conhecimentos sobre a técnica e a possibilidade de mitigar as limitações, seja através de um treinamento para aperfeiçoamento ou até mesmo de um trabalho de convencimento junto às instâncias superiores, dependendo do objetivo do trabalho.

Além das barreiras, foram vislumbradas facilidades, notadamente quanto ao perfil do avaliador, aberto a mudanças, e a sua autonomia para escolha dos métodos de trabalho bem como a boa adaptação a mudanças pelo órgão.

Assim, para o segundo objetivo específico, o pressuposto estabelecido, de que a mobilização de recursos para a utilização de uma abordagem etnográfica requer limitam a aceitabilidade do método, mas a ambiência institucional pode facilitar sua adoção, pode ser aceito.

Tais resultados revelam que a abordagem metodológica utilizada nas avaliações de políticas públicas pelos tribunais de contas é possível de ser complementada, de acordo com a percepção dos auditores de controle externo entrevistados, podendo-se adotar a abordagem

etnográfica com a possibilidade de ampliar o entendimento dos programas e políticas públicas avaliadas e a alcançar, como consequência, melhoria do bem estar social. Mesmo tendo observado barreiras a sua utilização, as facilidades detectadas podem mitigar tais limitações.

Nesse sentido, quanto ao pressuposto geral do trabalho, de que os sujeitos da pesquisa possuem conhecimento pleno quanto à utilização de uma abordagem etnográfica em avaliação de programas e políticas públicas, esse foi parcialmente comprovado.

No que diz respeito às limitações desta pesquisa, essas residiram no fato de os entrevistados não ter conhecimento pleno da abordagem metodológica, objeto deste estudo, podendo suas respostas estar apegadas às técnicas habitualmente utilizadas.

Quanto à perspectiva de pesquisas futuras, espera-se que este estudo possa contribuir, estimulando o desenvolvimento de pesquisas em novas metodologias aplicadas à avaliação de programas e políticas públicas nos tribunais de contas.

A pesquisa ainda pode contribuir para estudos adicionais sobre a instrumentalização da etnografia, ou seja, da utilização em trabalhos com escopo diverso da proposta clássica da técnica.

Além disso, pode-se observar sua contribuição para que a institucionalização de novas técnicas ocorra de forma orgânica, embora tenha sido observada flexibilidade nas equipes para a seleção de prática metodológica que melhor se adeque aos objetivos da auditoria.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ALBUQUERQUE, F. F. T. A Experiência das Entidades Fiscalizadoras Superiores com Auditoria Operacional: Limites, Tendências e Desafios. In: ENAPG, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006.

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997, 52 p.

ALVES, E. J. Metodologia de avaliação em profundidade: um olhar sobre a avaliação do Programa Bolsa Permanência na Universidade Federal do Tocantins. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza: Editora Arte Escrita/MAPP/UFC, v. 1, n. 1, jan./jun. 2012.

ANDION, C.; SERVA, M. A etnografia e os estudos organizacionais. In: GODOI, C. *et al.* (Org). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 147-179.

ARAÚJO, I. P. S. **Introdução à auditoria operacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARZELAY, M. Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, ano 53, n. 2, abr-jun, 2002.

BAUER, M.; GASKELL, G. (eds.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 9. ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

BONI, V.; QUARESMA, S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 2, n. 1, p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>. Acesso em 21 mar. 2015.

BOURDIEU, P. A ilusão biográfica. In AMADO, Janaína; FERREIRA, Marieta de Moares (org.). **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 183-191, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 72, de 02 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 06 jun. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 3. ed. Brasília, 2010.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Tradução Carolina Andrade. 7. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CALMON, K. M. N. **A avaliação de programas como instrumento de aprendizagem organizacional**: o caso do PROSEGUE. 2000. Dissertação de mestrado, Departamento de Administração da Faculdade de Estudos Sociais Aplicados da Universidade de Brasília – UNB. Brasília, DF: 2000.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. *In*: **Revista de Antropologia**. São Paulo: USP, v. 39, n. 1, p. 13-37, 1996.

CARVALHO, A. M. P. e GUSSI, A. F. (2011). **Perspectivas Contemporâneas em Avaliação de Políticas Públicas**. Seminário do Mestrado de Avaliação em Políticas Públicas “Avaliação de Políticas Públicas em Tempos Contemporâneos”. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará (mimeo).

CASTRO, M. H. G. Avaliação de políticas e programas sociais, **Cadernos de Pesquisa**, n. 12. Campinas: NEPP-UNICAMP, 1989.

CHIECHELSKI, P. C. S. Avaliação de programas sociais: abordagem quantitativa e suas limitações. **Revista Virtual Textos & Contextos**. Ano IV, n. 4, p. 1-12, dez. 2005. Disponível em <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/1006>. Acesso em 21 mar. 2015.

CLIFFORD, J. **A experiência etnográfica**: antropologia e literatura no século XX/ James Clifford; organizado por José Reginaldo Gonçalves. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002.

COHEN E.; FRANCO R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 7. ed. Editora Vozes. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAPE, ano 49, n. 2, p. 103-124, abr./jun.1998.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo e quantitativo**. 3. ed., Porto Alegre: Artmed, 2010.

DELLAGNELLO, E.; SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa em administração. **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: Um quadro de referência teórica. **Análise & Conjuntura**. Belo Horizonte, v. 1, n. 3, set./dez. 1986, pp. 107-127.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento: em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GEERTZ, C. **A Interpretação das Culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar-abr, 1995.

GOMES, M. B. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores. **Revista do Serviço Público – RSP**. Brasília: ENAP, 2002, a. 53, n. 2, p. 36-78, abr./jun. 2002.

GONÇALVES, A. F. Políticas públicas, etnografia e a construção dos Indicadores socioculturais. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza: Editora Arte Escrita/MAPP/UFC, v. 1, n. 1, p. 16-28, jan./jun. 2008.

GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. **Fourth generation evaluation**. London: Sage Publications, 1989.

GUSSI, A. F. Avaliação de políticas públicas sob uma perspectiva etnográfica. In: SEMEAP, 5., 2014, Recife. **Anais...** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

_____. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza: Editora Arte Escrita/MAPP/UFC, v. 1, n. 1, p. 29-38, jan./jun. 2008.

HAIR JR. *et al.* **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOLANDA, N. **Avaliação de programas: conceitos básicos sobre avaliação “ex-post” de programas e projetos**. Fortaleza: ABC Editora, 2006.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de Auditoria Governamental (NAGS)**. Instituto Rui Barbosa. Tocantins: IRB, 2011.

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. **Diretrizes para aplicação de normas de auditoria operacional**. Traduzido por Inaldo da Paixão Santos Araújo e Cristina Maria Cunha Guerreiro. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2005. Disponível em http://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_para_aplicacao_de_normas_de_auditoria_operacional.pdf, Acesso em 23 jun. 2014.

LA PLANTINE, F. **Aprender Antropologia**. Tradução Marie-Agnès Chauvel; prefácio Maria Isaura Pereira de Queiroz. São Paulo: Brasiliense, 2007.

LEJANO, R. P. **Parâmetros para análise de políticas públicas**: a fusão de texto e contexto. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

LÉVI-STRAUSS, C. **Antropologia estrutural**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1973.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C.; Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**. v. 43, n. 4, p.739-772, jul/ago 2009.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E.D.A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MARINHO, A.; FAÇANHA, L. O. **Programas sociais**: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. Texto para discussão. 787. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo, Atlas: 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo, Malheiros Editores: 1998.

MELO, M. A. As Sete Vidas da Agenda Pública Brasileira. *In*: RICO, Elizabeth Melo (Org). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2001, p. 11-28.

MINAYO, M. C. de S. Abordagem antropológica para avaliação de políticas sociais. **Revista de Saúde Pública**. v. 3, n. 35, p. 233-238, 1991.

NUNES, P. R. C. **Práticas de auditoria de desempenho em órgãos estaduais brasileiros de controle interno** – elementos para configuração de um modelo. 2006. 239f. Dissertação de mestrado – Faculdade de Economia, Administração, Atuariais e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

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

POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Tradução Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

RADOMSKY, G. F. W. Pós-desenvolvimento, culturas de auditoria e etnografia de projetos: problemas recentes em antropologia do desenvolvimento, IN Conferência do Desenvolvimento, 2. 2011, Brasília: **Anais...** Brasília: IPEA, 2011.

REY, F. G. **Pesquisa qualitativa e subjetividade: os processos de construção da informação.** Tradução Marcel Aristides Ferrada Silva. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

ROCHA, A. L. C. da; ECKERT, C. Etnografia: saberes e práticas. In: PINTO, C. R. J.; GUAZZELLI, C. A. B. **Ciências Humanas: pesquisa e método.** Porto Alegre: Editora da Universidade, 2008.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. 2005. **Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória.** Alea, 7(2), 305-322.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza: Editora Arte Escrita/MAPP/UFC, v. 1, n. 1, p. 7-16, jan./jun. 2008.

_____. 2011. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. In: PRADO, E. C.; DIOGENES, E. M. N. (org.) **Avaliação de Políticas Públicas: interface entre educação & gestão escolar.** Maceió, EDUFAL: 2011.

ROSSI, P.; FREEMAN, H. E. Evaluation: a systematic approach. Califórnia: **SAGE Publications**, 1982.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (org). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa.** Porto: Edições Afrontamento, 2003.

SATO, L.; SOUZA, M. P. R. Contribuindo para desvelar a complexidade do cotidiano através da pesquisa etnográfica em Psicologia. **Psicologia USP**, 12(2), 29-47, 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-65642001000200003&script=sci_arttext. Acesso em 21 jan. 2015.

SCRIVEN, M. The Methodology of Evaluation. **Social Science Education Consortium.** Indiana, Publication 110, mar 1966. Disponível em <http://www.comp.dit.ie/dgordon/Courses/ILT/ILT0005/TheMethodologyOfEvaluation.pdf>. Acesso em 02 set. 2014.

SERPA, S. M. H. C. **Para que Avaliar?** Identificando a Tipologia, os Propósitos e a Utilização das Avaliações de Programas Governamentais no Brasil. 2010. 192f. Dissertação de mestrado – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração, PPGA. Brasília, 2010.

_____. Auditoria Operacional e Avaliação de Programas: instrumentos diferentes com propósitos comuns – identificando as similaridades em busca do elo perdido. **Revista do TCU**, Brasília, ano 43, n. 122, p. 142-151, set/dez 2011.

SHADISH, W.; COOK, T.; LEVITON, L. **Foundations of program evaluation: theories of practice**. California: Sage, 1995.

SHORE, C. Cultura de auditoria e governança iliberal: universidades e a política da responsabilização. **Mediações**, v.14, n. 1, p24-53, jan/jun. 2009.

SHORE, C.; WRIGHT, S. Audit Culture and Anthropology: Neo-Liberalism in British Higher Education. **The Journal of Royal Anthropological Institute**, v.5, n. 4, p.557-575, dez. 1999.

SILVA, A. A. C.; FREITAS, C. A. S. **Avaliação de programas públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União**. In: Prêmio Serzedello Corrêa 2003: monografias vencedoras: avaliação de programas públicos no Brasil: o papel do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005.

SILVA, M. O. S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, M. O. S (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora: São Luis: GAEPP, 2008 (p. 89 a 177).

_____. **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 2013.

STEPHANOU, M. C. Análise comparativa das metodologias de avaliação das agências de fomento internacionais BID e BIRD em financiamentos de projetos sociais no Brasil, **Civitas**, vol. 5, n. 1. Porto Alegre, jan.-jun. 2005, p.127-60.

STRATHERN, M. Melhorar a classificação: A avaliação no sistema universitário britânico. **Novos Estudos**, n. 53, mar 1999.

THÉ, R. F. S; PEREIRA, J. E. O.; GUSSI, A. F. Experiências metodológicas de avaliação: usos da noção de trajetória em políticas públicas. In: SEMEAP, 5., 2014, Recife. **Anais...** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2014.

UCHIMURA, K.Y.; BOSI, M.L.M. A polissemia da qualidade na avaliação de programas e serviços de saúde: resgatando a subjetividade. In: BOSI, M. L. M; MERCADO, F. J. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa de serviços de saúde**. Petrópolis: Vozes, 2004. p.75-98.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1990.

VILELA, M. D. A. **Alternativas de alteração na composição e formas de escolha dos membros dos tribunais de contas dos municípios, dos estados e da união**. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa: 2003.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gente, 2004.

APÊNDICE

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADO AOS TÉCNICOS DE CONTROLE EXTERNO DAS ÁREAS DE AUDITORIA OPERACIONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Aluna: Priscila Lima de Castro.

Orientador: Prof. Dr. Serafim Firmo de Souza Ferraz.

Pesquisa: ABORDAGEM ETNOGRÁFICA EM AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE SUA ADOÇÃO EM TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS.

Objetivo geral: investigar a percepção dos auditores de controle externo sobre a utilização do método etnográfico nas avaliações de programas e políticas públicas realizadas em tribunais de contas estaduais.

Objetivos específicos:

1. Verificar como a abordagem etnográfica pode contribuir para a análise da eficácia, eficiência e efetividade no processo de avaliação de programas e políticas públicas nos tribunais de contas.
2. Detectar as implicações para a adoção de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas nos tribunais de contas.

Instruções para atividade de pesquisa

- 1) Utilizar este roteiro durante a realização da pesquisa com os membros da equipe responsável pela realização de auditorias operacionais em seus Tribunais de Contas.
- 2) Aplicar as perguntas de forma aberta, fazendo breve contextualização inicial sobre o tema correspondente, e procurar obter respostas de natureza qualitativa e quantitativa, as quais devem ser tratadas, interpretadas e analisadas.
- 3) Procurar conhecer e registrar exemplos que atendam a questões do tipo “o que”, “como” e “quais as consequências”.
- 4) Manter sigilo e analisar individualmente os dados, informações e respostas obtidas de cada órgão de controle externo, bem como não as utilizar para julgamentos ou críticas de situações individuais.
- 5) Solicitar cópia de documentos que achar oportuno para melhor compreensão dos relatos.

Dados iniciais

Local e data de realização da entrevista	
--	--

Dados do entrevistado	
Nome do entrevistado	
Função/Cargo do entrevistado	
Formação	
Escolaridade	
Tempo de serviço no TC	
Tempo de serviço na área de Auditoria Operacional	
Participação em trabalhos de Auditoria Operacional	
Experiência em trabalhos anteriores	
Telefone do entrevistado	
E-mail do entrevistado	
Outras informações	

Dados do Tribunal de Contas	
Identificação do Órgão de Controle Externo	
Criação do Órgão	
Estrutura organizacional	
Quadro de servidores	
Jurisdição	
Outras informações	

Dados da área de auditoria operacional	
Localização da Auditoria Operacional na Estrutura Organizacional	
Nível Hierárquico	
Denominação da Área	
Áreas de Atuação	
Competências Específicas	
Estrutura Organizacional	
Estrutura de Recursos Humanos – Pessoal	
Início das Práticas de Auditoria Operacional	
Quantidade de Trabalhos Realizados	
Áreas das Ações e Políticas Públicas Avaliadas	
Outras informações	

1. No seu ponto de vista, como um trabalho de campo com a utilização de técnicas como a observação participante (explicar as principais características da técnica) pode contribuir para o processo de avaliação de políticas? Há impacto na compreensão dos resultados da eficiência, eficácia e efetividade em uma avaliação?
 - 1.1. Quais barreiras ou dificuldades podem ser observadas para a aplicação desta técnica durante os trabalhos de avaliação de programas e políticas públicas?
2. Você observa uma relação de superioridade entre o avaliador e o avaliado durante os trabalhos de avaliação? Se sim, de que forma acontece?

- 2.1. Que contribuições podem ser agregadas aos trabalhos de avaliação quando o avaliador e o avaliado estão em um mesmo patamar e a compreensão e as percepções do avaliado são incorporadas às análises do trabalho?
 - 2.2. Que diferenças são observadas no tocante à análise da eficácia, eficiência e efetividade ao se incorporar a percepção dos avaliados sobre as políticas públicas avaliadas?
3. Atualmente, como os contextos político, social, econômico, ambiental têm sido abordados nas avaliações das ações governamentais?
 - 3.1. Qual a sua percepção sobre a inserção dessa análise em avaliação de programas e políticas públicas?
 - 3.2. Que barreiras ou dificuldades são vislumbradas quando de sua adoção?
4. Como é vista a utilização da descrição densa da trajetória do programa ou política pública avaliado (explicar a proposta de Gussi, 2008, 2014, caso o entrevistado desconheça a técnica) por meio de registros diários do cotidiano dos atores envolvidos nessas políticas, em seus contextos, desde a sua concepção até o seu beneficiário nas avaliações de programas e políticas públicas?
 - 4.1. Que ganhos podem ser observados com a sua utilização para a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade de políticas e programas?
 - 4.2. Que dificuldades podem ser enfrentadas para a utilização dessa técnica nas avaliações?
5. Levando em consideração a dimensão participação social, você acredita que tais técnicas são capazes de ampliá-la nas avaliações de políticas públicas? Caso a resposta seja afirmativa, essa participação social é capaz de produzir impactos no controle e na melhoria de políticas públicas? Como?
6. Quanto ao resultado das avaliações, você acredita que é possível dar sentido ou qualificar os resultados numéricos (preestabelecidos por meio de metas) com a participação dos atores envolvidos nas políticas e nos programas no processo de avaliação? Você avalia como uma mudança positiva ou negativa? Que lacunas esse fenômeno pode preencher ou criar?
7. Como propostas de utilização de metodologias participativas em avaliações de programas são recebidas pelos funcionários da sua corte de contas? Por quê?
8. É oferecido algum incentivo para que essa metodologia de pesquisa seja empregada?

APÊNDICE B – QUADRO SÍNTESE: TÓPICOS ELENCADOS NO ROTEIRO DE ENTREVISTA E OS OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA

Objetivo específico	Tópico do roteiro de entrevista
<p>1. Verificar como a abordagem etnográfica pode contribuir para a análise da eficácia, eficiência e efetividade no processo de avaliação de programas e políticas públicas nos tribunais de contas.</p>	<p>1. No seu ponto de vista, como um trabalho de campo com a utilização de técnicas como a observação participante (explicar as principais características da técnica) pode contribuir para o processo de avaliação de políticas? Há impacto na compreensão dos resultados da eficiência, eficácia e efetividade em uma avaliação?</p>
	<p>2. Você observa uma relação de superioridade entre o avaliador e o avaliado durante os trabalhos de avaliação? Se sim, de que forma acontece?</p> <p>2.1. Que contribuições podem ser agregadas aos trabalhos de avaliação quando o avaliador e o avaliado estão em um mesmo patamar e a compreensão e as percepções do avaliado são incorporadas às análises do trabalho?</p> <p>2.2. Que diferenças são observadas no tocante à análise da eficácia, eficiência e efetividade ao se incorporar a percepção dos avaliados sobre as políticas públicas avaliadas?</p>
	<p>3. Atualmente, como os contextos político, social, econômico, ambiental têm sido abordados nas avaliações das ações governamentais?</p> <p>3.1. Qual a sua percepção sobre a inserção dessa análise em avaliação de programas e políticas públicas?</p>
	<p>4. Como é vista a utilização da descrição densa da trajetória do programa ou política pública avaliado (explicar a proposta de Gussi, 2008, 2014, caso o entrevistado desconheça a técnica) por meio de registros diários do cotidiano dos atores envolvidos nessas políticas, em seus contextos, desde a sua concepção até o seu beneficiário nas avaliações de políticas e programas?</p> <p>4.1. Que ganhos podem ser observados com a sua utilização para a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade de políticas e programas?</p>
	<p>5. Levando em consideração a dimensão participação social, você acredita que tais técnicas são capazes de ampliá-la nas avaliações de políticas públicas? Caso a resposta seja afirmativa, essa participação social é capaz de produzir impactos no controle e na melhoria de políticas públicas? Como?</p>
	<p>6. Quanto ao resultado das avaliações, você acredita que é possível dar sentido ou qualificar os resultados numéricos (preestabelecidos por meio de metas) com a participação dos atores envolvidos nas políticas e nos programas no processo de avaliação? Você avalia como uma mudança positiva ou negativa? Que lacunas esse fenômeno pode preencher ou criar?</p>
<p>2. Detectar as implicações para a adoção de uma abordagem etnográfica em avaliações de programas nos tribunais de contas.</p>	<p>1.1. Quais barreiras ou dificuldades podem ser observadas para a aplicação dessa técnica durante os trabalhos de avaliação de programas e políticas públicas?</p>
	<p>3.2. Que barreiras ou dificuldades são vislumbradas quando de sua adoção?</p>
	<p>4.2. Que dificuldades podem ser enfrentadas para a utilização dessa técnica nas avaliações?</p>
	<p>7. Como propostas de utilização de metodologias participativas em avaliações de programas são recebidas pelos funcionários da sua corte de contas? Por quê?</p>
<p>8. É oferecido algum incentivo para que essa metodologia de pesquisa seja empregada?</p>	