

5



EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

Coordenador

ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA

Prefácio

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS



Instituto
Rui Barbosa



FORUM

OS TRIBUNAIS DE CONTAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA INTRODUÇÃO

EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

O Brasil precisa urgentemente melhorar a qualidade de suas políticas públicas. É fundamental que todas as esferas de governo incluam a avaliação, em suas várias formas e metodologias, como uma das dimensões para aumentar a equidade e a eficiência da atuação governamental (LIMA, 2020). Embora a Emenda à Constituição nº 109, de 2021, tenha expressamente previsto a avaliação, estabeleceu que esta se daria na forma da lei, e ela ainda não foi aprovada. Passos importantes foram os dois manuais elaborados pelo governo federal, em 2018, incluindo a avaliação *ex ante* e a *ex post* e a criação de uma secretaria específica para realizar avaliações, que tem sido mantida, com alterações de nomenclatura e maior ou menor relevância, pelas últimas administrações. Nos Estados e Municípios, algumas iniciativas nesse campo também se esboçam.

Entre as instituições vocacionadas para essa tarefa, os Tribunais de Contas surgem com destaque, podendo contribuir decisivamente para melhores políticas de educação, saúde, saneamento, segurança pública, proteção à primeira infância, entre várias outras áreas de atuação do governo. As instituições de controle externo dos países mais avançados desenvolvem esse trabalho com regularidade, como ilustraremos mais à frente.

A competência dos Tribunais de Contas brasileiros para analisar, avaliar e fiscalizar as políticas públicas advém diretamente da Constituição Federal. Por exemplo, o art. 70 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é exercida não apenas nos aspectos legais, mas também quanto à economicidade e à legitimidade.

Isso pode se dar no julgamento das contas dos gestores públicos, mas também ao longo da execução orçamentária, por meio das diversas espécies de fiscalização, como inspeções e auditorias. A chamada auditoria operacional é o modo tradicional e específico de avaliar políticas públicas, mas essas avaliações podem ocorrer de diversas formas. Ao julgar uma conta, por exemplo, o Tribunal de Contas pode escolher determinados programas relevantes para avaliar e emitir opiniões. Mais recentemente, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) editou a GUID 9020, que estabelece as diretrizes para a avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de

Contas, documento que foi incorporado no Brasil por meio da NBASP 9020, editada pelo Instituto Rui Barbosa.

Há várias razões para o destaque dos Tribunais de Contas entre as instituições que podem promover avaliações de políticas. Em sendo autônomos em relação a qualquer outro poder, exercendo suas funções regidos diretamente pela Constituição Federal, pelas respectivas Constituições estaduais e Leis Orgânicas de cada Estado ou Município, além de leis esparsas que lhes atribuem competências específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos, por exemplo, terão a independência necessária para apontar falhas e, ao mesmo tempo, reconhecerem avanços, uma vez que são instituições não vinculadas a grupos políticos que desejam ressaltar as virtudes de determinadas ações ou, ao contrário, que queiram apontar com excessivo rigor e viés determinados problemas. Situam-se, portanto, em uma estratégica posição de neutralidade dentro do debate público.

De se destacar ainda o relevante papel na promoção da transparência e da *accountability* da gestão pública que os Tribunais de Contas exercem. É que, ao disponibilizar o resultado de suas auditorias e inspeções, dotam o parlamento e a sociedade em geral de meios para um exercício de controle político muito mais qualificado. O debate público é provido de dados, informações, análises que auxiliam o aprofundamento das discussões e a tomada de decisões. Nesse sentido, constitui, portanto, um instrumento para ampliar a democracia, fortalecendo a participação popular e melhorando a qualidade do debate político.

O Instituto Rui Barbosa, instituição criada e mantida pelos Tribunais de Contas, tem colocado o tema no centro de suas preocupações. Além de diversos comitês que tratam de políticas públicas específicas, em seus seminários, congressos e colóquios procura-se debater e aprofundar as muitas dimensões do tema. A publicação deste livro é mais uma iniciativa relevante para contribuir com o debate para o aperfeiçoamento das políticas públicas no Brasil.

Política pública: uma definição

Cabe inicialmente a pergunta sobre o que é política pública. Há muitas definições na literatura especializada. Talvez a mais famosa e simples seja a de Dye (1972): “política pública é aquilo que o governo decide fazer ou mesmo aquilo que ele decide não fazer”.¹

A definição envolve, portanto, tanto a ação quanto a inação do governo. Criar um programa educacional, bem como continuar executando um programa existente, é uma política pública, assim como descontinuar determinada atividade é também uma política pública. Em ambos os casos, há uma decisão política de seguir por determinado caminho.

Nessa mesma linha, Di Giovanni e Nogueira (2018, p. 19) apontam que se formou um consenso de que as “políticas públicas seriam intervenções planejadas do poder

¹ DYE, Thomas R. (1972) *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall) “Public policy is whatever a government chooses to do or even not to do”.

público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas”. Esses autores, contudo, complementam a definição para incluir a dimensão histórica do conceito:

Políticas públicas são definidas e praticadas em termos históricos. Cada sociedade tem um padrão de políticas públicas, seja no sentido da reprodução de certos modos de conceber e fazer, de financiar e gastar, seja no sentido das carências e dos problemas que buscam enfrentar. (...) Precisamente por isso, passaram a ser progressivamente definidas como intervenções estatais, por uma pluralidade de atores, de natureza e origem diversas e portadores de interesses específicos.

Michael Howlett, M. Raesh e Anthony Perl (2013, p. 8) analisam a definição, acrescentando à definição de Dye a de Jenkins (1978), que incorpora a dimensão de interrelação entre os atores e dos meios necessários para alcançar os objetivos definidos. Nesse sentido, política pública é definida como:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Note-se que a definição enfatiza vários pontos importantes:

1) a decisão pode ser individual ou colegiada, o que vai depender da espécie de organização política ou administrativa e da importância do que se está decidindo. Em certos sistemas, acima de determinado valor ou dependendo do tipo de assunto, só se decide coletivamente. Em outros, mais centralizados, a decisão individual prevalece, variando apenas a autoridade responsável;

2) trata-se de seleção de objetivos e de meios para alcançá-los, o que implica escolha política, tanto do lado do que será priorizado quanto do que será deixado de lado, mas também dos recursos que serão mobilizados para tal finalidade. Como a quantidade de problemas em qualquer sociedade é quase infinita, a seleção implica eleger prioridades, descartar ou adiar a solução de certos problemas e mobilizar meios para tanto;

3) refere-se também à competência dos responsáveis pelas decisões políticas. Competência tanto do ponto de vista formal, como autoridade autorizada pelo ordenamento jurídico para tomar decisões e implementá-las, quanto competência do ponto de vista técnico, isto é, a autoridade ou conjunto de autoridades que dispõe do conhecimento, das informações e dos dados necessários para fazer escolhas e para executá-las.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE), por sua vez, define política pública como um “curso consistente de ação desenhado para lidar com uma meta ou um objetivo, responder a uma questão ou problema identificado pelo governo que requer uma ação ou reforma”.²

Em síntese, as definições de política pública envolvem a decisão do governo para resolver um problema relevante, devidamente identificado e incorporado à agenda de preocupações governamentais.

² OECD. A to Z for Public Governance Terms. Disponível em: www.oecd.gov.org.

Algumas diretrizes importantes para as políticas públicas

Uma das mais relevantes contribuições em políticas públicas nos últimos anos foi a dos ganhadores do Prêmio Nobel de Economia Esther Duflo e de Abhijit Banerjee. Os autores promoveram muitas pesquisas, em vários países, buscando identificar as razões para as políticas que funcionam bem como os motivos para os resultados insatisfatórios. Uma das lições é sobre a importância de acumular um conjunto de pequenos passos, bem planejados, testados e cuidadosamente executados, em vez de pensar em solucionar problemas complexos de uma só vez, com remédios grandiosos, quase sempre ineficazes. Outra contribuição é a certa descrença em evidências claras para decidir sobre uma determinada política. Nas palavras deles (BANERJEE; DUFLO, p. 15, 2011), “a evidência verificável é uma quimera, na melhor das hipóteses, uma fantasia distante, e, na pior delas, uma distração.” Ao contrário, os autores apontam que cada problema tem uma resposta específica e que entender os elementos dessa resposta, testando aos poucos as políticas, é o melhor caminho.

Outra lição importante foi evitar o que chamaram dos três “I’s”: ignorância, inércia e ideologia. As palavras dos próprios autores são eloquentes:

Ideologia, ignorância e inércia – os três “I’s” – da parte dos especialistas, dos trabalhadores humanitários e dos diretamente responsáveis pela política local frequentemente explicam a razão pela qual as políticas falham e porque a ajuda não tem o efeito desejado.

A ideologia atrapalha na medida em que representa um filtro para formular, implementar e avaliar a política pública. Parte de uma ideia preconcebida, não devidamente analisada se é cabível ou não na prática, em contexto específico, um caso concreto. Os autores apresentam vários casos de políticas que fracassaram porque subestimaram esse fator. A ideologia de empoderamento das famílias, por exemplo, pode atribuir a elas a fiscalização das escolas e até a contratação e demissão de professores. O pressuposto subjacente é que, próximas das escolas e diretamente interessadas no aprendizado de seus filhos, elas teriam os incentivos devidos para se saírem bem nessa tarefa. A experiência documentada pelos autores, na Índia, com os “village education committee” (VEC) mostrou resultados muito insatisfatórios. Primeiro, porque as famílias não são homogêneas, mas dispõem de capacidade de discernimento e de argumentação distintos. Além disso, a maior parte delas sequer sabia de que dispunham desse poder e, mesmo quando foram especificamente informadas, pouco modificaram o comportamento.

A análise do VEC mostrou também que a ignorância estava presente, porque se fez o programa sem testá-lo, e sem avaliar o desempenho na implementação. E também a inércia, porque o programa existia há vários anos embora apresentasse resultados insatisfatórios. Segundo Banerjee e Duflo (2011), depois de cinco anos de lançado, 92% dos pais nunca tinham ouvido falar do programa. Além disso, mesmo dos que eram oficialmente membros do VEC, um em cada quatro pais não sabiam que eram membros. Dos três quartos que sabiam, dois terços ignoravam que tinham o direito de contratar professores. Um fracasso eloquente portanto.

Diretrizes da Intosai

A organização que congrega as instituições superiores de controle de mais de 190 países, a Intosai, editou o GUID 9020, posteriormente endossado pelo Intosai Gov 9400 “*Guidelines on the evaluation of public policies*”. A ideia do documento é reunir as orientações comuns para que os órgãos de controle externo realizem avaliações. Ele procura representar um passo seguinte em relação às chamadas auditorias de desempenho, que no Brasil denominou-se de auditoria operacional, na medida em que inclui três dimensões: a relevância da política pública adotada, no sentido de verificar a coerência entre seus objetivos expressos e as necessidades; a utilidade da política pública adotada, verificando questões de validade e de legitimidade; e a consistência da política adotada com outras políticas públicas em execução.

Nas auditorias operacionais, essas questões eram tidas como dadas ou consideradas apenas de passagem, sem centralidade na avaliação. Partia-se do pressuposto de que o órgão de controle não dispunha de autoridade para avaliar pontos que deveriam constar exclusivamente no campo dos órgãos políticos, eleitos pela população. A avaliação da auditoria operacional pressupunha que as políticas públicas adotadas eram relevantes e úteis e não investigava de forma sistemática seus impactos socioeconômicos mais amplos e mesmo a coerência das políticas adotadas com outras políticas públicas. A avaliação restringia-se a verificar se os objetivos e metas escolhidos estavam sendo alcançados, o que estaria faltando para alcançá-los, sugerindo aperfeiçoamentos na política escolhida a partir das metas e dos resultados efetivamente obtidos.

Não se trata, no entanto, de transpor a fronteira entre um órgão de controle, que não executa, e os órgãos políticos, encarregados da execução. Embora avalie a utilidade, a relevância, a coerência com outras políticas e os impactos socioeconômicos mais amplos, a avaliação presta-se a fornecer evidências para quem decide e para qualificar o debate democrático mais amplo, jamais para decidir no lugar dos legitimamente responsáveis, nos termos do ordenamento jurídico de cada país.

Assim é que a Intosai recomenda expressamente a necessidade de manter a independência dos órgãos de controle externo, que não devem se envolver diretamente com a execução das políticas, e a premência de que suas conclusões não sejam vinculativas, no sentido de que a não observância não gere qualquer tipo de sanção ou reprimenda.

Há outras orientações da Intosai Gov 9400 que merecem destaque:

- 1) as avaliações têm a finalidade de reforçar o planejamento e a eficiência da política pública, na medida em que buscam investigar a fundamentação da política e o melhor uso dos recursos;
- 2) as avaliações buscam ampliar a *accountability*, na medida em que um órgão externo evidencia se os objetivos foram alcançados, como os recursos foram utilizados e os impactos da política;
- 3) as avaliações também examinam a implementação, observando a estratégia, o envolvimento dos múltiplos atores e a forma como a política faz as entregas previstas;

- 4) as avaliações produzem conhecimento útil, na medida em que apontam o que funciona, o que não funciona e as razões para o resultado, constituindo lições para o aperfeiçoamento das políticas e atalhos para outras políticas e outros gestores;
- 5) as avaliações promovem o fortalecimento institucional, por estimularem o diálogo entre as instituições e o reconhecimento de políticas bem-sucedidas.

Outro ponto enfatizado pela Intosai é o papel de avaliador das avaliações feitas pela própria administração quanto à amplitude, metodologia e validade. Esse ponto pode ter relevância especial no Brasil, na medida em que a Emenda à Constituição nº 109 exigiu que a administração pública promova a avaliação de suas políticas públicas. Os Tribunais de Contas, como órgãos neutros, podem verificar se as avaliações seguiram critérios tecnicamente fundamentados, se incluíram as variáveis relevantes, se ponderaram corretamente os custos e benefícios. Embora haja margem de discricionariedade por parte do avaliador, entendendo-se contemporaneamente que as avaliações são parte do processo político (HOWLLET *et al.*, 2013), um padrão mínimo tecnicamente aceito é necessário de ser observado, sob pena de a avaliação pela administração ser mera peça de propaganda política, que tende a ter baixa credibilidade.

Como os Tribunais de Contas podem participar das políticas públicas

O primeiro ponto é que os Tribunais de Contas não podem atrapalhar a implementação de boas políticas públicas. Como qualquer outro interessado, os Tribunais de Contas devem observar a vigilância sobre os três I's. Ser influenciado por ideologias, acomodar-se no conforto da inércia e tomar decisões e fazer recomendações com poucas informações e dados insuficientes constitui sempre um risco, objeto de permanente atenção.

Essencial, portanto, que se preparem para avaliar adequadamente as políticas públicas. Fazer diagnósticos errados e, conseqüentemente, recomendações equivocadas obviamente atrapalha a administração pública. Além disso, fazer recomendações supérfluas, óbvias, também não agrega ao complexo processo que envolve o ciclo das políticas públicas.

Há muitos exemplos relevantes da boa atuação de órgãos de controle externo nesse campo. Vamos citar alguns casos para ilustrar. O *Government Accountability Office* (GAO), órgão governamental vinculado ao Congresso americano, periodicamente avalia programas e faz avaliações sistemáticas da atuação das diversas agências governamentais. Entre essas, avaliaram-se medidas para tornar mais atrativas as carreiras de professor do ensino fundamental e médio (K12, na terminologia adotada nos EUA) e, em síntese, chegaram às seguintes conclusões (GAO, 2022):

- *diagnóstico*: escassez de professores, problemas no recrutamento e na retenção de professores;
- a escassez é maior em escolas que atendem a estudantes não brancos, em áreas rurais e nas matérias de ciências e línguas estrangeiras;
- *razões*: alto custo de se tornar um professor, baixos salários, excesso de trabalho e pouco reconhecimento social;
- o quadro piorou na pandemia e pós-pandemia.

Recomendações: 1) o Ministério da Educação deveria desenvolver esforços para aumentar a consciência sobre o valor dos professores, com metas, marcos e medidas de desempenho para avaliar os resultados; 2) devem-se direcionar recursos financeiros para resolver as principais razões que contribuem para a escassez de professores, dividindo esses recursos com as escolas distritais e estaduais.

Como comentário final, o GAO apontou que o Ministério da Educação deu passos importantes para desenvolver uma estratégia abrangente a fim de abordar a escassez de professores, mas ainda não comunicou claramente os prazos, marcos ou medidas de desempenho para avaliar os resultados de seus esforços.³

O *National Audit Office* (NAO), uma agência governamental independente do Reino Unido, que auxilia o Parlamento britânico realizando auditoria nos programas e órgãos do governo, em termos semelhantes ao *Government Accountability Office*, avaliou o programa de apoio a adolescentes vulneráveis. Em síntese, suas principais conclusões:

- 1) 6,3% dos adolescentes entre 16 e 19 anos nem estudam nem trabalham;
- 2) 72% dos adolescentes sentenciados entre 2019 e 2020 foram avaliados como portadores de alguma doença mental;
- 3) os resultados adversos para adolescentes variam entre regiões do país e por grupo étnico;
- 4) há deficiências na atuação integrada do governo;
- 5) os departamentos do governo trabalham juntos em certos programas, mas falta uma estratégia mais ampla;
- 6) o governo não consegue identificar com clareza superposições na atuação e áreas com carências.⁴

O NAO fez as seguintes recomendações:

- 1) trabalhar no compartilhamento de dados para entender melhor a relação entre fatores de risco e resultados adversos para adolescentes vulneráveis;
- 2) buscar aprofundar o entendimento sobre as intervenções que funcionam e as que não funcionam;
- 3) esclarecer como o governo central vai apoiar os governos locais para melhorar os programas de proteção de adolescentes.

A Corte de Contas da França tem larga tradição de avaliação de políticas públicas, liderando os grupos da Intosai nesse campo, tendo inclusive coordenado a implementação da GUID 9020. Uma de suas muitas avaliações deu-se no campo das políticas de saúde (COUR DE COMPTES, 2021):

- *saúde*: garantindo acesso a atendimento de qualidade e resolvendo o déficit de seguros de saúde;

- *diagnóstico*: (I) estruturalmente, o equilíbrio financeiro dos seguros de saúde é afetado pelos efeitos do envelhecimento da população e da expansão das patologias crônicas nas despesas de saúde que financia; (II) os impactos da crise da saúde nas receitas da segurança social e os aumentos das remunerações pagas aos intervenientes no sistema de saúde, decididos nomeadamente no âmbito dos acordos “*Séjour de la santé*”, correm o risco de levar os seguros de saúde a déficits profundos e duradouros;

³ Disponível no site do *Government Accountability Office*.

⁴ Disponível no site do *National Audit Office*.

- *recomendações*: o financiamento atual do gasto social por meio de empréstimos transfere o ônus para as gerações futuras, o Tribunal recomenda que os seguros de saúde retornem a um equilíbrio financeiro sustentável, mobilizando as margens de eficiência muito significativas existentes em quatro áreas, a saber: a organização dos cuidados de saúde; a remuneração dos profissionais de saúde; as causas evitáveis da despesa em saúde (prevenção) e a contribuição das tecnologias digitais para a transformação do sistema de saúde.

No Brasil, também há muitos exemplos de atuação dos Tribunais de Contas na análise de políticas públicas. Para citar algumas: Avaliação do cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação pelo Tribunal de Contas da União; Auditoria coordenada na atenção básica à saúde (30 Tribunais de Contas brasileiros participaram); Auditoria na gestão de recursos hídricos, realizada no TCE Ceará. Em Lima e Diniz (2018), apresenta-se uma compilação de várias dessas auditorias de desempenho realizadas pelos Tribunais de Contas brasileiros.

Desafios dos Tribunais de Contas brasileiros

São muitos os desafios dos Tribunais de Contas brasileiros para ampliarem sua participação na análise e avaliação de políticas públicas. Embora já haja uma tradição relativamente ampla nesse campo, muitas medidas ainda são necessárias. Listamos algumas:

1) reforçar sua atuação na avaliação de políticas públicas, sem descurar de suas atribuições clássicas. É um ponto muito importante. O modelo constitucional brasileiro atribuiu aos Tribunais de Contas a competência de julgar contas, de aplicar sanções, de emitir decisões cautelares. São responsabilidades elevadíssimas, inclusive com repercussões eleitorais, tornando inelegíveis potenciais candidatos, que não podem ser descuradas. Ao contrário do modelo dos Estados Unidos e do Reino Unido, que realizam auditorias, mas não detêm competência para julgar ou aplicar sanções, enviando o resultado de seu trabalho para o parlamento, os Tribunais de Contas brasileiros são dotados de competências bem mais amplas;

2) apreender as metodologias para realizar avaliações nos moldes da GUID 9020 (Intosai). Como buscamos demonstrar, a GUID 9020 traz orientações para as avaliações de políticas para as instituições superiores de controle que vão além das auditorias de desempenho ou auditorias operacionais, na terminologia adotada no Brasil. É preciso observar aspectos como utilidade da política pública e de impactos socioeconômicos mais amplos;

3) qualificação dos profissionais que atuam nos Tribunais de Contas. Como as políticas públicas envolvem as mais diferentes áreas, é fundamental que os integrantes dos Tribunais de Contas se qualifiquem para atuarem bem nesse campo. Nesse sentido, além do conhecimento clássico em contabilidade, em Direito Administrativo, Direito Financeiro, Direito Constitucional e em administração pública, torna-se fundamental conhecer bem as questões que envolvem as políticas de saúde, de educação, de saneamento, de transporte público, de infraestrutura econômica, enfim as nuances das políticas públicas. Nesse particular, a contratação de consultorias privadas para

auxiliar os servidores e membros dos Tribunais de Contas pode ser um dos caminhos a serem incentivados. Como algumas matérias podem ser muito específicas, muito particulares, socorrer-se do auxílio pontual externo às instituições pode ser bastante útil. Além disso, mudar o perfil de parte dos servidores concursados também se afigura um bom caminho. Passar a exigir nos concursos públicos conhecimentos específicos de políticas públicas, abrindo espaço para a contratação de profissionais de saúde e de educação que demonstrem conhecimento nos assuntos típicos de controle externo, mas também sejam testados em áreas de políticas;

4) uso do *big data*, do *big computing*, da inteligência artificial e do *blockchain*. Essas tecnologias ampliaram consideravelmente as possibilidades de realizar diagnósticos, de melhorar a implementação e de avaliar as políticas públicas. A enorme quantidade de dados, a capacidade de processá-los, as infinitas possibilidades da inteligência artificial de simular comportamentos e desenhar políticas de acordo com as diferentes situações são caminhos que não podem ser ignorados pelos Tribunais de Contas sob pena de atuarem muito abaixo das possibilidades que as modernas tecnologias propiciam. Naturalmente, a utilização exige uma fase de aprendizado relativamente longa, não trivial. Além disso, são necessários investimentos financeiros consideráveis, uma vez que muitas dessas plataformas são bastante caras. Não se trata de uma utilização acrítica, de considerá-las panaceias, mas sim de não ignorar, mais que isso, de inserir-se nas possibilidades tecnológicas contemporâneas;

5) tempestividade e profundidade das avaliações. É outro item essencial para o bom desempenho. É que as políticas públicas se desenvolvem em ambiente de mudança contínua, sujeitas às intempéries da política partidária, das dificuldades orçamentárias e financeiras e das mudanças de gestão. Caso os Tribunais de Contas não tenham a devida agilidade, tendem a atuar de maneira intempestiva, avaliando políticas que não existem mais ou que estão em momento muito distinto, de forma que suas recomendações terão pouco valor para a administração pública. Além disso, é fundamental investir na profundidade da avaliação, de forma que realmente agregue valor, não se limitando a apontar questões superficiais, óbvias, que não são implementadas apenas por questões financeiras ou dificuldades políticas. Daí a necessidade de investir em capacidades, em explorar os dados, incluindo as modernas técnicas de processamento, de modo a fornecer evidências que sejam úteis para o aperfeiçoamento das políticas.

A coletânea de artigos que formam este trabalho ilustra muito bem o papel dos Tribunais de Contas e os muitos desafios. Discutem-se aqui variados temas que demonstram a inserção, a relação e as ações dos Tribunais de Contas no que se refere às políticas públicas, tais como: qualidade na educação; avaliação e implementação de políticas públicas; cooperação internacional para fiscalização ambiental e desenvolvimento sustentável; medição de desempenho na administração pública; auditoria operacional e seu arcabouço teórico; avaliação das políticas públicas com fulcro na NBASP 9020; avaliação da política nacional de imunização; e atuação na pandemia.

Além desses assuntos, a obra apresenta questões e contribuições relacionadas aos seguintes pontos: governo digital; mobilidade urbana; participação popular; controle em políticas públicas para quilombolas; unidades de conservação, turismo e ordenamento territorial; contratações públicas e políticas de desenvolvimento; compatibilização entre o PPA e os planos de políticas públicas; internacionalização das Cortes de Contas; rede

Blockchain Brasil; gestão de resíduos sólidos; Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) e governança pública; e gestão sustentável.

A simbiose entre os Tribunais de Contas e as políticas públicas é digna de destaque em alguns artigos que compõem esta obra, tais como no tema educação, destacando-se um trabalho que buscou verificar se os valores investidos em educação refletiram na melhoria da qualidade do ensino nos municípios baianos em período definido. Outra pesquisa no referido tópico, com base no objeto consensualismo, categorizou modelos adotados e indicou traços comuns de uma trajetória do controle da educação voltado à efetividade da política pública e à atuação em rede. Nessa perspectiva, os Tribunais de Contas que pretendam avançar no controle consensual devem ter presente a necessidade de estabelecer bases organizacionais sólidas, suficientes para assegurar o trabalho contínuo, o que inclui elementos robustos de governança, como liderança estratégica, garantia de alocação de recursos e processos internos bem definidos.

No assunto implementação de políticas públicas, uma pesquisa teve como objetivo compreender qual o limite de competência do Tribunal de Contas no exercício do controle externo, a partir da Constituição Federal de 1988, no que se refere à implementação de uma política pública, permitindo-se refletir o papel dos Tribunais de Contas, seja como ator ou coadjuvante, na perspectiva do Direito Constitucional contemporâneo, além de destacar sua essencialidade no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, a fim de evitar projetos mal executados e gastos exorbitantes, além de acompanhar e avaliar os resultados e impactos da política pública, oferecer recomendações e aperfeiçoamento.

Trazendo à tona a matéria internacionalização, um estudo analisou como a parceria entre o Tribunal de Contas da União (TCU), a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) e o Ministério Federal para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento da Alemanha (BMZ) tem contribuído para a efetividade da fiscalização ambiental e para a promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil, concluindo-se que a parceria é uma ferramenta efetiva para o fortalecimento da fiscalização ambiental e para o fomento de práticas sustentáveis no Brasil, com possibilidades de replicação também em outros países em desenvolvimento.

Quanto à avaliação de políticas públicas, tomando como alicerce as publicações do Instituto Rui Barbosa (IRB), um artigo destacou a avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas com fulcro na NBASP 9020, qualificando-se os órgãos de controle externo como atores relevantes no trabalho de avaliação das políticas públicas, galgando um novo patamar de importância para a sociedade brasileira.

No contexto da mobilidade urbana, um trabalho forneceu evidências a respeito dos condicionantes do tempo de *commuting* dos centros urbanos brasileiros, ressaltando-se, nessa perspectiva, a influência de características socioeconômicas e demográficas, a desigualdade de renda e o uso do espaço urbano, de forma a introduzir uma discussão profícua quanto ao papel consultivo dos Tribunais de Contas na elaboração de uma política pública voltada para a melhoria da mobilidade urbana.

Quanto às asserções que envolvem a participação popular, foi estudada também a relação entre o empoderamento, no sentido de capacidade de decidir, de libertar-se, e o capital social, compreendido como a capacidade de obter bens tangíveis por meio da confiança, reciprocidade e solidariedade da sociedade civil. Verificou-se, a partir das ideias do filósofo Charles Taylor, que a participação da população somente ocorrerá quando o Estado agir, ou seja, ao adotar políticas públicas no sentido de valorizar a

identidade dos indivíduos, tendo como moldura o Estado Democrático de Direito por meio de suas instituições, como os próprios Tribunais de Contas.

Distingue-se também uma pesquisa que abordou a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros na fiscalização de políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas. Constatou-se que o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios podem auxiliar na efetividade das políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas por meio de processos de fiscalização do tipo auditoria operacional, permitindo a avaliação de aspectos relacionados à governança, ao planejamento e ao acompanhamento dos resultados dos indicadores das referidas políticas públicas.

A obra apresenta, inclusive, um estudo que objetivou evidenciar a importância da compatibilização entre o plano plurianual (PPA) e os planos de políticas públicas para viabilizar a implementação eficiente das políticas públicas e um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. Destacou-se que as metas estabelecidas nos planos de políticas públicas, quando vinculadas aos programas previstos no PPA, possibilitam uma maior integração entre os diferentes planos e programas governamentais, o que garante uma maior coerência e efetividade na implementação das políticas públicas. Por tais motivos, é importante destacar que essa abordagem não deve ser limitada apenas à criação dos programas em si, mas deve se estender à definição dos indicadores utilizados para avaliar o desempenho desses programas.

Quando se trata de tecnologia e políticas públicas, um trabalho analisou quais são as principais contribuições e desafios da Rede *Blockchain* Brasil para o fortalecimento da credibilidade das contas públicas no país pelos Tribunais de Contas. Diante das fiscalizações realizadas, foram evidenciadas diferentes situações e aplicações possíveis para o uso da tecnologia *blockchain*, em benefício da sociedade, especialmente a necessidade de fidedignidade e integridade das principais bases cadastrais públicas, no tocante aos critérios associados à rastreabilidade das alterações promovidas no orçamento público, via contingenciamentos ou remanejamentos abusivos, além da observância, verificabilidade e irrefutabilidade das partes envolvidas em cada uma das etapas do ciclo orçamentário.

Portanto, as diversas contribuições desta obra evidenciam o esforço despendido de maneira teórica e empírica por membros, servidores, pesquisadores e estudiosos vinculados aos Tribunais de Contas ao tratar do tema políticas públicas. Constituem esforços dos mais variados que concretizam, no cenário nacional e internacional, o relevante papel dos órgãos de controle externo e sua interação com as políticas públicas, incentivando e agindo nas transformações em curso na sociedade.

O Instituto Rui Barbosa, a Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas brasileiros, busca com essa nova publicação cumprir sua missão de estimular o debate, ampliar as reflexões e constituir canal de expressão para as diferentes vozes do controle externo brasileiro. Boa leitura!

Referências

BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Ester. Poor Economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty. *Population and Development Review*, December 2011.

COUR DE COMPTES. *Santé: garantir l'accès à des soins de qualité et résorber le déficit del'assurance maladie*, 2021.

DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Dicionário de Políticas Públicas*. 3. edição. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

GOVERNO FEDERAL. Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Ante*. Vol. 1, 2018.

GOVERNO FEDERAL. Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise *Ex Post*. Vol. 2, 2018.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. K-12 EDUCATION: Education should assess its efforts to address teacher shortages, 2022.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Editora Campus, 2013.

INSTITUTO RUI BARBOSA. NBASP 3000. Norma para Auditoria Operacional, 2019.

INSTITUTO RUI BARBOSA. NBASP 9020. Avaliação de Políticas Públicas, 2021.

INTOSAI, GUID 9020. Evaluation of Public Policies, 2019.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Curso de Finanças Públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SACHSIDA, Adolfo (org.). *Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. IPEA, 2018.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. *Revista Ibedaft*, São Paulo, ano 1, vol. II, jul./dez. 2020.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Support for vulnerable adolescents*. Cross-government, 2022.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Os Tribunais de Contas e as políticas públicas: uma introdução. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19-30. ISBN 978-65-5518-596-6.
