

Tribunal de Contas da União

Instituto Serzedello Corrêa

O PAPEL DO TCU NA ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA:
UM ESTUDO COM BASE EM ABORDAGENS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

André Hiroshi Hayashi Alves

Brasília, DF

2004

André Hiroshi Hayashi Alves

O PAPEL DO TCU NA ANÁLISE E AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA:
UM ESTUDO COM BASE EM ABORDAGENS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Monografia apresentada como
requisito parcial à obtenção do título
de Especialista em Controle Externo
- Área de Análise e Avaliação da
Gestão Pública.

Orientador: Marcelo Barros Gomes

Brasília, DF

2004

André Hiroshi Hayashi Alves

Análise e Avaliação da Gestão Pública

O papel do TCU na análise e avaliação da gestão pública: um estudo com base em abordagens de políticas públicas

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo – Área de Análise e Avaliação da Gestão Pública, Curso de Pós-Graduação em Controle Externo, Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. Comissão julgadora composta por:

Marcelo Barros Gomes
Orientador

Francisco Gaetani
Membro

Ronaldo Coutinho Garcia
Membro

Brasília, DF, 26 de outubro de 2004

Dedico essa monografia a meus pais.

RESUMO

A presente monografia pretende analisar o papel do Tribunal de Contas da União na análise e avaliação da gestão pública a partir de abordagens de políticas públicas. A partir de um histórico resumido da evolução das Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS –, é visto como a avaliação, que tem natureza em princípio distinta da fiscalização, tornou-se tema de investigação de várias daquelas entidades pelo mundo como uma ferramenta para a atividade de fiscalização de desempenho. A ciência de políticas públicas, as orientações para seu desenvolvimento e suas diversas abordagens e possibilidades de construção de quadros de referência são apresentadas juntamente com uma análise da sua utilidade como referencial para analisar o papel de uma EFS na avaliação da gestão e da principal dificuldade da disciplina: a escolha de uma abordagem a partir da imensa variedade de opções existente, decorrente da multidisciplinaridade característica dessa ciência. Esse problema levou à adoção de um quadro de referência já proposto na literatura para realizar esse trabalho, formulada para democracias não consolidadas, com estruturas político-institucionais e padrões político-administrativos instáveis. O quadro de referência de políticas públicas utilizado reúne as abordagens tradicionais de *policy network*, *policy arena* e *policy cycle* com as abordagens mais recentes do neo-institucionalismo e da análise de estilos políticos. Como resultado do estudo, foi compilado um conjunto de observações a respeito do desenvolvimento de interação com outros atores das políticas públicas para garantir a efetividade da sua atividade de avaliação em diversas fases do processo, das necessidades de capacitação técnica e da utilidade de o Tribunal de Contas da União avaliar a gestão utilizando o referencial teórico das políticas públicas para uma análise mais profunda dos problemas que são detectados, dentre outros pontos.

SUMÁRIO

Introdução.....	7
1. Considerações preliminares a respeito da discussão sobre o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores e, em particular, do Tribunal de Contas da União, na atividade de avaliação da gestão pública	10
1.1. Função de fiscalização e controle e entidades de fiscalização e controle	10
1.2. Evolução das entidades e a criação da Intosai	12
1.3. A Declaração de Lima e a afirmação da independência da EFS como valor básico para atingir os seus objetivos	13
1.4. Tipos de fiscalização: o reconhecimento da importância da fiscalização de desempenho	15
1.5. O desenvolvimento da fiscalização de desempenho em um cenário de reforma da Gestão Pública em vários países: a diversidade de abordagens	16
1.6. A instituição da fiscalização de desempenho no Brasil	17
1.7. Vagueza e instabilidade do conceito de fiscalização de desempenho....	21
1.8. Fiscalização de desempenho e avaliação	22
1.9. Conclusões.....	24
2. O uso da disciplina de políticas públicas para analisar o papel do Tribunal de Contas da União na avaliação da gestão pública.....	26
2.1. A criação da disciplina e sua orientação de desenvolvimento: um instrumental útil para análise do papel de um ator na gestão pública	26
2.2. Conceito de políticas públicas.....	30
2.3. Tipologias de políticas públicas e o conceito de <i>policy arena</i>	32
2.4. Abordagens de políticas públicas e o interesse dos analistas.....	33
2.5. Abordagens de políticas públicas e o objetivo da análise	35
2.6. Enfrentando a explosão de abordagens: quadros de referência	37
2.7. Conclusões.....	42
3. Abordagem de políticas públicas de estágios e o conceito de <i>policy cycle</i>	45
3.1. Evolução da abordagem: da noção de processo em fases à noção de processo cíclico	45
3.2. As noções de processo por estágios e processo em ciclo e a análise do papel de uma EFS na avaliação da gestão	51
3.3. O estágio de avaliação no ciclo de políticas públicas: a orientação racionalista	52
3.4. Dificuldades no desenvolvimento de uma avaliação de orientação racionalista	54
3.5. Tipologia de avaliação de políticas públicas: classificação da avaliação feita por uma Entidade Fiscalizadora Superior	56
3.5.1. Avaliação administrativa.....	57
3.5.1.1. Avaliação de processo ou formativa.....	58
3.5.1.2. Avaliação de impacto ou “sumativa”	60
3.5.1.3. A Entidade Fiscalizadora Superior e a avaliação administrativa	62

3.5.2. Avaliação Judicial – Revisão Judicial e Discricionariedade administrativa.....	66
3.5.2.1. A Entidade Fiscalizadora Superior e a avaliação judicial	69
3.5.3. Avaliação política	70
3.5.3.1. A Entidade Fiscalizadora Superior e a avaliação política	71
3.5.4. Resultado da análise: um tipo próprio de avaliação para as Entidades Fiscalizadoras Superiores	71
3.6. Sistemas de informação para avaliação administrativa	74
3.6.1. Sistemas de planejamento, orçamentação e programação	74
3.6.2. O uso de indicadores de desempenho	79
3.7. Avaliação, aprendizado e mudança em políticas públicas.....	79
3.7.1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores e o aprendizado de políticas públicas	82
3.8. Conclusões.....	85
4. Um quadro de referência para análise de políticas públicas em democracias não consolidadas	92
4.1. O quadro de referência.....	92
4.2. A abordagem de redes e o conceito de <i>policy network</i>	95
4.3. O conceito de <i>policy arena</i>	98
4.4. A abordagem por estágios e o conceito de <i>policy cycle</i>	98
4.5. A abordagem do neo-institucionalismo.....	99
4.6. Análise de estilos políticos.....	104
4.7. O quadro de referência de políticas públicas proposto no contexto da realidade brasileira.....	108
4.8. Conclusões	110
Conclusão.....	112
Referências	117

Introdução

O Tribunal de Contas da União – TCU –, assim como algumas outras Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS –, desenvolve atividades de avaliação da gestão pública com relação à economicidade, eficiência e efetividade. Trata-se de atividade relativamente recente: muitas EFS ainda não realizam avaliação e as que já fazem continuam pesquisando metodologias e técnicas adequadas, assim como os resultados produzidos.

Portanto, esse tema ainda apresenta espaço para discussões a respeito de como desenvolver esse instrumento no âmbito de uma EFS. Para que o Tribunal de Contas da União promova esse desenvolvimento de forma a cumprir sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade, deve buscar aprimorar sua percepção da gestão pública e do contexto em que ela é feita, assim como explorar as formas de buscar maior efetividade ao produto de seu trabalho.

Sendo as atividades da gestão pública parte de uma linha de ação maior que vem a ser uma política pública, as teorias, modelos e quadros de referência desenvolvidos pelos estudiosos de políticas públicas podem ser adequados a um estudo do papel do TCU na avaliação da gestão pública, pois servem para realizar uma análise do processo de fazer políticas públicas - “policy making”, tratando do processo de políticas e do contexto em que ele é realizado (político-administrativo, institucional, jurídico, cultural, histórico), o que possibilita ao TCU visualizar limitações, desafios e oportunidades.

O objetivo desse trabalho é analisar o papel do Tribunal de Contas da União – TCU – na avaliação da gestão pública a partir das teorias, quadros de referência e modelos desenvolvidos pelos estudiosos de políticas públicas.

Não é objetivo desse trabalho esgotar o tema, até porque, como será visto no seu desenvolvimento, há mais de uma centena de abordagens de políticas públicas possíveis e um número ainda maior de combinações possíveis. Procura-se aqui desenvolver um estudo do tema segundo um

referencial teórico coerente, buscando refletir sobre o tema e obter algumas conclusões úteis para a discussão.

A metodologia utilizada é da pesquisa bibliográfica.

No capítulo 1, será feita uma exposição preliminar das raízes da discussão do papel do TCU como avaliador de programas. A partir de um histórico resumido da evolução das Entidades Fiscalizadoras Superiores - EFS, será visto como a avaliação, que tem natureza em princípio distinta da da fiscalização, tornou-se tema de investigação de várias daquelas entidades pelo Mundo como uma ferramenta para a atividade de fiscalização de desempenho.

A ciência de políticas públicas, as orientações para seu desenvolvimento e suas diversas abordagens e possibilidades de construção de quadros de referência são apresentadas no capítulo 2. É feita também uma análise da sua utilidade como referencial para analisar o papel de uma EFS na avaliação da gestão e da principal dificuldade da disciplina: a escolha de uma abordagem a partir da imensa variedade de opções existente, decorrente da multidisciplinaridade característica dessa ciência. Esse problema levou à adoção de um quadro de referência já proposto na literatura para realizar esse trabalho.

No capítulo 3 é feita a análise do papel de uma EFS em geral e do Tribunal de Contas da União em particular na avaliação da gestão pública com base na abordagem de políticas públicas por estágios e do conceito de ciclo de políticas públicas – *policy cycle*. Trata-se de uma das abordagens mais populares e desenvolvidas na literatura de políticas públicas e que compõe o quadro de referência adotado.

Finalmente, a análise do papel do Tribunal de Contas da União na avaliação da gestão pública é completada com a consideração, no capítulo 4, das abordagens restantes do quadro de referência adotado: *policy network*, *policy arena*, neoinstitucionalismo e análise de estilos políticos. O quadro de referência assim elaborado permite uma compreensão mais ampla das três dimensões das políticas públicas – a institucional (*polity*), a processual (*politics*)

e a material (*policy*) – e suas influências mútuas e, dessa forma, visualizar outros desafios que TCU deve enfrentar para melhor desempenhar seu papel de avaliador.

Capítulo 1: Considerações preliminares a respeito da discussão sobre o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores e, em particular, do Tribunal de Contas da União, na atividade de avaliação da gestão pública

Nesse primeiro capítulo, será analisado o cabimento de uma discussão sobre o papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS – na atividade de avaliação da gestão pública. Para isso, será feito inicialmente um breve histórico da evolução das Entidades Fiscalizadoras Superiores para observar duas conquistas relativamente recentes: o reconhecimento internacional da prerrogativa da independência das EFS na realização da sua função de fiscalização e o da importância da fiscalização de desempenho, voltada a objetivos de economicidade, eficiência e efetividade e cuja definição e modo de realização – métodos, procedimentos e técnicas – vêm sendo tema de ampla discussão, ainda não pacificada.

1.1. Função de fiscalização e controle e entidades de fiscalização e controle

Desde a criação dos primeiros Estados, já são encontrados registros de atividades ligadas à função de fiscalização e controle da atividade estatal: “procurando os embriões da atividade de controle em referências remotas, encontramos o Código indiano de Manu, O Eclesiastes do rei Salomão, os escritos romanos de Plínio e Cícero” (Ribeiro, 2002, p. 47).

Já naquela época, existiam Estados nos quais essa função era exercida por uma entidade criada para esse fim: “havia em Atenas uma Corte de Contas constituída por 10 oficiais, eleitos anualmente pela Assembléia Popular, encarregada de tal objetivo de fiscalização das contas públicas” (Ferreira, apud. Ribeiro, 2002, p. 48).

Outro exemplo ocorreu durante o Império Romano:

Em Roma, destacamos a instituição de legislações como a *Profecti Aerari*, com a instituição de cargos de *Tabulari* e *Numerarii*, que funcionavam como verificadores (“auditores”) de contas, assistindo os magistrados no exercício de suas atividades, bem como a responsabilidade do Senado pela apuração de responsabilidades de agentes públicos. Todas essas instituições foram consolidadas nos códigos Justinianos que consolidam uma estrutura de controle única para todo o Império. (Ribeiro, 2002, p. 48)

Após a fragmentação do Império Romano, houve no ocidente um período com vários Estados pequenos e de administração simples, com baixa demanda por controle. Contudo, o ressurgimento de Estados de grande porte e complexidade fez renascer a necessidade de entidades de fiscalização e controle. Diversas entidades de fiscalização e controle foram surgindo nos estados monarquistas europeus, sendo portanto a criação da entidade estatal de fiscalização anterior ao advento dos Estados democráticos modernos. Assim, “A *Cour des Comptes*” francesa remonta suas origens a 1318; o *National Audit Office* do Reino Unido menciona 1314 como a data de sua primeira manifestação; o *Algemene Rekenkamer* holandês encontra ancestrais retrocedendo a 1386” (Pollitt et al., 1999, p. 1).

No Brasil, a instituição de uma entidade de fiscalização e controle só foi feita na República, com a criação do Tribunal de Contas por meio do Decreto nº 966, de 07 de novembro de 1890, do Presidente da República, Marechal Deodoro, junto com seu Ministro da Fazenda, Rui Barbosa.

As EFS não apresentam uma homogeneidade de características institucionais, existindo, por exemplo, diversos tipos de estrutura e *locus* na organização do Estado, dentre os quais, podem-se citar como principais na União Européia (NAO, apud. Pollitt, 1999, p. 5):

- a) o órgão colegiado com função judicial (por exemplo, a *Cour des Comptes* francesa);
- b) o escritório de auditoria, encabeçado por um Auditor Geral, dentro da estrutura do poder executivo (exemplos são a entidade sueca

Riksrevisionsverket – RRV e a finlandesa Valtiontalouden Tarkastusvirasto – VTV);

- c) o escritório de auditoria, encabeçado por um Auditor Geral, fora da estrutura do poder executivo (por exemplo, o *National Accounting Office* – NAO, do Reino Unido);
- d) o órgão colegiado sem função jurisdicional (por exemplo, o holandês *Algemene Rekenkamer*)¹.

1.2. Evolução das entidades e a criação da Intosai

A forma como as entidades de fiscalização e controle criadas pelo Estado desempenham essa função depende em muito da maneira como o Estado está constituído. Devido a esse fato, durante sua longa história as entidades fiscalizadoras adaptaram-se às mudanças na conformação dos respectivos Estados, sendo que, “durante os séculos XIX e XX, elas moldaram um papel crucial para si próprias dentro do maquinário da responsabilização democrática” (Pollitt et al., 1999, p. 1).

Em particular, na segunda metade do século passado, após a II Grande Guerra Mundial e a Criação da Organização das Nações Unidas – ONU – em 1945, foi fundada, em 1953, a Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions – Intosai), como a organização profissional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) em países que são membros da ONU ou de suas agências especializadas. A Intosai, inicialmente com 37 membros, contava em 1995 com 170 EFS. Com a Intosai, foi criado um espaço em que as EFS podem partilhar experiências, o que auxilia na promoção de uma homogeneização do entendimento do seu papel.

¹ No Brasil, o Tribunal de Contas da União pode ser classificado nesta última categoria.

1.3. A Declaração de Lima e a afirmação da independência da EFS como valor básico para atingir os seus objetivos

Em 1977, por ocasião da IX Conferência Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Conference of the Supreme Audit Institutions – INCOSAI), foi publicada a Declaração de Lima das Diretrizes sobre Preceitos de Fiscalização, considerada pela Intosai a sua “Carta Magna”, com orientações a serem observadas por todos os seus membros, não importando a que região eles pertencem, qual nível de desenvolvimento eles alcançaram, como eles se integram no sistema de governo ou como eles estão organizados. De acordo com o prefácio adicionado por ocasião da sua republicação em 1998, o objetivo principal da Declaração de Lima é demandar auditoria governamental independente:

Uma Entidade Fiscalizadora que não pode satisfazer essa demanda não alcança o padrão. Não é surpresa, portanto, que a questão da independência das Entidades Fiscalizadoras Superiores continue a ser um tema repetidamente discutido dentro a comunidade da Intosai. Entretanto, as demandas da Declaração de Lima não são satisfeitas por uma EFS apenas atingindo a independência; também é requerido que essa independência esteja fundada na legislação. Por isso, entretanto, instituições de segurança legal em bom funcionamento devem existir, e essas só são encontradas em uma democracia baseada no princípio da legalidade. (Intosai, 1998, Prefácio)

Os poderes básicos de fiscalização das Entidades Fiscalizadoras Superiores devem estar especificados na Constituição do Estado, sendo os detalhes tratados na legislação infraconstitucional (Intosai, 1998, Seção 18).

No caso do Tribunal de Contas da União, a ordem constitucional vigente desde a promulgação da Constituição de 1988 procura assegurar a sua independência nos termos preconizados pela Intosai. O Brasil constitui-se em Estado democrático de direito (art. 1º), requisitos de independência considerados necessários pela organização. Além disso, a Constituição de 1988 dispõe que o TCU é órgão auxiliar do Congresso Nacional (art. 71), não pertencendo à estrutura de nenhum dos poderes constituídos, tendo suas competências básicas definidas (art. 71, incisos I a XI), quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional (art. 73) e competência

privativa para eleger seus órgãos diretivos e elaborar seu regimento interno (art. 73 combinado com art. 96).

A independência garantida pela lei é um valor básico para a EFS que queira atingir os objetivos específicos de fiscalização eleitos pela Intosai como necessários para a estabilidade e o desenvolvimento dos Estados em consonância com as metas das Nações Unidas. Esses objetivos específicos são:

- a) o uso correto e efetivo de recursos públicos;
- b) o desenvolvimento de boa gestão financeira;
- c) a correta execução de atividades administrativas; e
- d) a comunicação ou informação às autoridades públicas e ao público em geral por meio da publicação de relatórios objetivos. (Intosai, 1998, preâmbulo)

Reconhecendo a diversidade de formas de organização, de integração à estrutura do Estado e de nível de desenvolvimento atingido, foi estabelecido como preceito pela Intosai (1998, Seção 18) que “os termos reais dos poderes de fiscalização das Entidades Fiscalizadoras Superiores dependerão das condições e demandas de cada país”.

Portanto, as diretrizes contidas na Declaração de Lima de Diretrizes sobre Preceitos de Fiscalização preconizam que cada Estado, para atingir o objetivo de utilizar os recursos públicos de forma organizada e eficiente, deve instituir em sua estrutura uma Entidade Fiscalizadora Superior cujos poderes de fiscalização, que dependerão das condições e demandas do país, sejam determinados na sua Constituição e que tenha independência assegurada pela lei para atingir os objetivos de fiscalização.

Essa independência para exercer a função fiscalização deve ser exercida observando as diretrizes constantes da Declaração, mas há uma ampla margem para decisões a serem tomadas pela EFS, como será visto a

seguir. É dentro desse espaço de decisão que se coloca a discussão do papel de cada Entidade Fiscalizadora Superior no cumprimento de diversos aspectos contidos na sua função de fiscalização.

1.4. Tipos de fiscalização: o reconhecimento da importância da fiscalização de desempenho

Na Declaração de Lima, foram definidos também os tipos de fiscalização que devem ser realizados por uma EFS: além da tradicional fiscalização de legalidade e de regularidade, foi reconhecida a importância da fiscalização de desempenho no mesmo nível:

1. A tarefa tradicional das Entidades Fiscalizadoras Superiores é fiscalizar a legalidade e regularidade da gestão financeira e da contabilidade.
2. Somando-se a esse tipo de fiscalização, que mantém sua significância, há outro tipo de fiscalização igualmente importante – a fiscalização de desempenho – que é voltada para o exame do desempenho, economicidade, eficiência e efetividade da administração pública. A fiscalização de desempenho cobre não apenas operações financeiras específicas, mas toda a gama de atividade governamental, abrangendo os sistemas organizacional e administrativo.
3. Os objetivos de fiscalização das Entidades Fiscalizadoras Superiores – legalidade, regularidade, economicidade, eficiência e efetividade da gestão financeira – são basicamente iguais em importância. Contudo, compete a cada Entidade Fiscalizadora Superior determinar suas prioridades caso a caso. (Intosai, 1998, I, Seção 4)

Essa afirmação da fiscalização de desempenho como da mesma importância da fiscalização tradicional é um reconhecimento da insuficiência desta para garantir o uso eficiente e efetivo dos recursos públicos, assim como da nova realidade da atuação dos Estados cujas organizações elas integram, conforme considerado no preâmbulo:

- [...] o uso organizado e eficiente dos recursos públicos constitui um dos pré-requisitos essenciais para o correto gerenciamento das finanças públicas e a efetividade das decisões das autoridades responsáveis;
- (as Entidades Fiscalizadoras Superiores) tornaram-se ainda mais necessárias porque o Estado expandiu suas atividades para os setores social e econômico e, portanto, opera além dos limites do enquadramento financeiro tradicional. (Intosai, 1998, Preâmbulo)

Como reflexo da independência que as EFS devem gozar, a declaração não fornece uma definição de auditoria de desempenho, apenas os objetivos a serem alcançados². Além disso, com relação a métodos e procedimentos de auditoria, “as Entidades Fiscalizadoras Superiores devem fiscalizar de acordo com um programa de ação autodeterminado” (Intosai, 1998, Seção 13) e “os métodos devem sempre ser adaptados ao progresso das ciências e técnicas relacionadas à gestão financeira” (Intosai, 1998, Seção 13).

É, portanto, tarefa de cada Entidade Fiscalizadora Superior desenvolver seus métodos e procedimentos para uma fiscalização que tenha como objetivos a economicidade, a eficiência e a eficácia, não havendo restrição para acolher outros que ajudem a assegurar a boa gestão, ou seja desenvolver na prática seu conceito para a fiscalização de desempenho que exerce, além de decidir o equilíbrio entre o esforço dedicado a esse tipo de fiscalização e o despendido no tipo tradicional. Em outras palavras, cada EFS deve desenvolver seu papel como fiscalizadora de desempenho.

1.5. O desenvolvimento da fiscalização de desempenho em um cenário de reforma da Gestão Pública em vários países: a diversidade de abordagens

O reconhecimento da importância da fiscalização de desempenho da gestão pública pela Intosai por meio da Declaração de Lima, de 1977, coincide com a época aproximada em que esse tipo de fiscalização começou a se desenvolver e ganhar relevância no conjunto das atividades de várias EFS, conforme observa Pollitt et al. (1999, p. 1):

² Posteriormente, em 1992, a Intosai (2001, p. 33) publicou suas normas de auditoria, com uma definição formal de fiscalização de desempenho, segundo a qual, a fiscalização de desempenho preocupa-se com a fiscalização da economicidade, eficiência e efetividade e abrange:

- a) a fiscalização da economicidade das atividades administrativas de acordo com os bons princípios e práticas, e políticas de gestão;
- b) a fiscalização da eficiência da utilização de recursos humanos, financeiros e outros, incluindo o exame dos sistemas de informação, medidas de desempenho e arranjos de monitoramento, e dos procedimentos seguidos pelas entidades fiscalizadas para remediar deficiências identificadas; e
- c) a fiscalização da efetividade do desempenho em relação ao atingimento dos objetivos da entidade fiscalizada, e fiscalização do impacto real das atividades comparado com o impacto pretendido.

Embora argumentos mais ou menos plausíveis possam ser feitos em favor da existência de atividades semelhantes a fiscalização de desempenho já nos anos 1960 – o mesmo consideravelmente antes [...] –, a fiscalização de desempenho como uma prática de grande escala, autoconscientemente distinta data, principalmente, desde o final dos anos 1970.

O estabelecimento dessa nova realidade da fiscalização de desempenho com importância semelhante à fiscalização tradicional e o desenvolvimento dos conceitos, métodos, procedimentos e técnicas necessários para essa nova atividade ocorreu quase ao mesmo tempo que o surgimento de um processo de implantação de extensos programas de reforma de gestão pública em vários países da Europa Ocidental, da América do Norte e Australásia. Esses programas objetivavam, segundo Pollitt et al. (1999, p. 1):

[...] modernizar, melhorar a eficiência e, em alguns casos, minimizar todo o aparelho do Estado. Embora os detalhes desses programas de reforma tivessem variado consideravelmente de um país para outro, a maioria deles deu um lugar central aos temas de descentralização e gestão de desempenho.

Neste cenário composto por diversas EFS desenvolvendo sua atividade de fiscalização de desempenho de forma independente e num contexto de reforma da gestão pública com preocupação com desempenho e experimentos de novas idéias e mecanismos, era provável que diversas soluções diferentes fossem produzidas, conforme comentou Pollitt et al. (1999, p. 11):

“As Entidades Fiscalizadoras Superiores, enquanto orgulhosas de sua independência e posição autônoma nas estruturas de governo, são entretanto parte dos desenvolvimentos gerais nos setores públicos em seus respectivos países. Uma onda de reformas que podem ser caracterizadas como sendo voltadas à melhora do desempenho público varreu diversos países europeus, e ao mesmo tempo a fiscalização de desempenho tornou-se um objeto de atenção e algumas EFS européias. Algumas delas estabeleceram funções de fiscalização de desempenho distintas, outras orientaram alguns de seus trabalhos regulares de fiscalização para abordagens orientadas a desempenho. Em alguns países, a auditoria de desempenho foi incluída no mandato das EFS apenas bem recentemente e é considerada como uma ampliação do mandato tradicional da instituição; em outras, ela tem sido uma parte aceita do repertório da EFS há algumas décadas.”

1.6. A instituição da fiscalização de desempenho no Brasil

No caso brasileiro, a fiscalização de desempenho só foi desenvolvida nos anos 1980. Com a promulgação da Constituição de 1988, foi estabelecida

a competência do TCU para exercer atividades relacionadas à fiscalização de desempenho, porém sem menção expressa a esse tipo de fiscalização.

Não há uma norma constitucional explícita atribuindo o órgão a competência para exercer a fiscalização de desempenho, mas dispositivos mencionando a fiscalização operacional da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à economicidade, um dos objetivos considerados básicos desse tipo de fiscalização pela Intosai, a ser exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo (art. 70, caput), com o auxílio do Tribunal de Contas da União (art. 71, caput), ao qual compete, dentre outras atribuições, realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza operacional nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e outras entidades (art. 71, IV).

A eficiência não é mencionada como princípio de controle externo, mas foi elevada a princípio constitucional da administração pública (art. 37, caput) com Emenda Constitucional nº 19/98 e, por esse motivo, deve ser considerada na atividade de controle externo de forma vinculada/integrada aos princípios desta função. É o que conclui Bugarin, quando trata da necessária vinculação/integração da economicidade, princípio constitucional de controle externo da administração pública, com os demais princípios jurídicos/constitucionais correlatos, dentre eles, o da eficiência:

A estreita correlação entre *economicidade* e eficiência é destacada por inúmeros doutrinadores. Em regra, o que se vê é uma abordagem *inversa*, ou seja, ao tratarem da eficiência a relacionam direta e complementarmente à *economicidade*.

No plano doutrinário brasileiro, a inserção expressa do princípio da eficiência no Texto Constitucional é vista como “uma tentativa de ajuste do texto do art. 37 com o disposto no art. 70, quando este determina que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta levará em conta a economicidade”.

Interessante observar que Lúcia Valle Figueiredo, antes mesmo da edição da multicitada EC nº 19/98, já vislumbrava um “nítida correlação” dos art. 37 e 70 com todo o corpo da Constituição.

Bento Bugarin, neste plano, entende que o conceito de eficiência “se faz equivalente ao de economicidade na medida em

que expressa a racionalidade com que é feita a seleção e alocação dos recursos econômicos aos processos produtivos”.

Assim, o gestor público deve, por meio de um comportamento ativo, criativo e desburocratizante, “tornar possível, de um lado, a eficiência por parte do servidor, e a economicidade como resultado das atividades”, impondo-se “o exame das relações custo/benefício nos processos administrativos que levam a decisões, especialmente as de maior amplitude, a fim de se aquilatar a economicidade da escolha entre os diversos caminhos propostos para a solução do problema, para a implementação da decisão”

O princípio da eficiência, ademais, não se limita ao campo da ação administrativa, alcançando também o do orçamento, projetando-se “diretamente [...] para a temática da gestão orçamentária, que também se deixa influenciar por novas técnicas gerenciais”. Assim, revela-se importante e oportuno ressaltar, uma vez mais, a estreita ligação entre o princípio da eficiência e o da *economicidade* (CF, art. 70, *caput*), permitindo, ambos, que se proceda à “abertura do controle orçamentário ao Judiciário e ao Tribunal de Contas”.

No mesmo espírito, afirma a doutrina que “a eficiência é o dever de agir do administrador em função executiva, a que corresponde a função de controle da economicidade e da legitimidade, atribuída aos Tribunais de Contas”.

Assim, a perspectiva que se coloca de ampliação do controle sobre os atos da Administração, quanto à eficiência, objetivamente aferível pela via da *razoabilidade*, implica que “eficiência, economicidade, legitimidade e moralidade passam a constituir um padrão de comportamento administrativo sujeito tanto ao controle externo, pelos Cidadãos (ação popular constitucional), pelos Tribunais de Contas e pelo Judiciário”. (Bugarin, 2002, p. 97-99)

Quanto à efetividade em relação ao alcance dos objetivos da entidade fiscalizada, não é constitucionalmente estabelecida como princípio da administração pública ou de controle externo. Contudo, há espaço para discussão sobre a possibilidade de o Tribunal de Contas da União seguir esse princípio em sua atividade de controle sob o atual ordenamento constitucional vigente. Primeiramente, o TCU é membro da Intosai, motivo pelo qual procura atingir os padrões de fiscalização definidos pela organização, dentre os quais, os objetivos de economicidade, eficiência e efetividade. Além disso, o TCU adotou como missão assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade (Brasil, 2003, p. 20), reconhecendo a importância da efetividade como objetivo de controle.

Finalmente, o órgão auxiliar de controle externo tem a prerrogativa da iniciativa para realizar inspeções e auditorias de natureza operacional. Sua

iniciativa de fiscalização deve ser exercida buscando atingir a sua missão e os padrões internacionais.

O controle da efetividade tem importância especial na ordem constitucional brasileira. A Constituição Federal determinou para o Estado diversos objetivos programáticos, cujo alcance deve ser garantido por meio de mecanismos de segurança. Um exemplo desses objetivos está no art. 3º da Carta Magna:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Além dos objetivos constitucionais, que é obrigado a perseguir, sob pena de inconstitucionalidade da gestão, o Estado brasileiro pode comprometer-se com outros objetivos, por meio de acordos internacionais. Como exemplo, podem-se citar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, emanados da Declaração do Milênio da ONU, adotada na maior reunião de chefes de Estado da história, em 2000, em Nova Iorque, que comprometeu países – ricos e pobres – a cooperarem para “atingir metas concretas de avanço do desenvolvimento e redução da pobreza até 2015, ou antes”³. Esses objetivos, assumidos, não por um governo, mas pelo Estado brasileiro diante da comunidade internacional, merecem atenção na garantia de seu efetivo alcance. O Senado Federal reconheceu essa situação ao decidir, em

³ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2003, p. 1-2):

Objetivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome

Objetivo 2: Alcançar o ensino primário universal

Objetivo 3: Promover a igualdade de gênero e dar poder às mulheres

Objetivo 4: Reduzir a mortalidade de crianças

Objetivo 5: Melhorar a saúde materna

Objetivo 6: Combater o HIV/SIDA, malária e outras doenças

Objetivo 7: Assegurar a sustentabilidade ambiental

Objetivo 8: Promover uma parceria mundial para o desenvolvimento

09/06/2004, por meio de sua Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, criar a Bancada do Milênio, para acompanhar o cumprimento de metas de desenvolvimento econômico e social previstas na Declaração do Milênio (Brasil, 2004)⁴.

1.7. Vagueza e instabilidade do conceito de fiscalização de desempenho

Em 1995, o Comitê de Gestão Pública da OCDE organizou uma conferência para discutir a possível contribuição da fiscalização de desempenho à modernização e melhora do desempenho no governo. Pollitt et al. (1999, p. 13) resumem da seguinte forma a conclusão a respeito da falta de um conceito uniforme:

As discussões mostraram que, ainda que a fiscalização de desempenho seja vista como um aspecto importante de responsabilização e um contribuinte potencial para a melhora do desempenho, não há nenhuma uniformidade particular de abordagem para essa parte do trabalho das Entidades Fiscalizadoras Superiores dos Estados membros.

Pollitt et al. (1999) estudaram a fiscalização de desempenho como exercida na prática e sua relação com os desenvolvimentos contemporâneos em gestão pública tendo como base a realidade de cinco países europeus que promoveram reformas na administração pública e suas respectivas EFS: a França e a *Cour des Comptes*; a Suécia e a RRV; a Finlândia e a VTV; o Reino Unido e o NAO; e os Países Baixos e o AR.

Uma das questões de estudo formuladas pelos autores diz respeito ao próprio conceito de fiscalização de desempenho como construído na prática pelas EFS. Ao final de seu trabalho, Pollitt et al. (1999, p. 194-195) concluíram:

O ponto principal é que a fiscalização de desempenho não é um produto padronizado (embora hajam alguns que esperam, mediante diretrizes ou padrões de treinamento, torná-lo mais assim do que tem sido no passado). Enquanto há uma definição acordada pela Intosai⁵ de fiscalização de desempenho, não há uma metodologia ou conjunto de práticas único e atemporal que “realmente seja” fiscalização de desempenho. Ao invés, estamos examinando um conjunto em desenvolvimento e apenas frouxamente definido de práticas e retóricas e discursos associados. Portanto, a própria *identidade* da

⁵ Ver nota 2.

fiscalização de desempenho não é nem precisa nem inteiramente estabilizada.

A vagueza e instabilidade ainda existentes quanto ao conceito de fiscalização de desempenho ressaltam, apesar das definições formais já existentes, o dever de cada EFS continuar desenvolvendo seu próprio papel como fiscalizadora de desempenho, revisando-o periodicamente.

1.8. Fiscalização de desempenho e avaliação

A discussão a respeito do que a fiscalização de desempenho “realmente é” e qual deve ser seu papel nos arranjos de controle e responsabilização do Estado moderno teve contribuições que levaram a uma análise mais profunda do próprio conceito mais geral de fiscalização.

Barzelay (1997, p. 237) defende a tese de que as fiscalizações de desempenho não são um tipo de fiscalização, mas de avaliação:

De forma diferente das avaliações de programas (em nível de protótipo), entretanto, as fiscalizações de desempenho são freqüentemente conduzidas de uma maneira que lembra fiscalização. Imitar o processo de trabalho de fiscalização para chegar a avaliações é uma questão de escolha organizacional estratégica e não é praticado universalmente; portanto, o estilo de trabalho de fiscalização não deve ser considerado parte do senso central do conceito de uma fiscalização de desempenho.

O autor argumenta que a fiscalização de desempenho é uma forma de avaliação porque “requer fazer ou revisar julgamentos instrumentais” (Barzelay, 1997, p. 241), enquanto que a fiscalização é uma forma de verificação porque “requer comparar padrões profissionalmente sancionados com transações e sistemas reais” (Barzelay, 1997, p. 241).

Pollitt et al. discordam que se pudesse fazer uma afirmação categórica e definitiva como a de Barzelay naquele momento, haja vista a dificuldade de traçar uma linha divisória entre avaliação e fiscalização, havendo elementos de avaliação na atividade de fiscalização e vice-versa, além do fato que “o vocabulário e as práticas da auditoria de desempenho estão evoluindo, e parece prematuro fixar uma definição única, estipulada, apesar de sutil” (Pollitt et al., 1999, p. 14). Contudo, reconhecem a necessidade ainda de se

estabelecer uma distinção entre a fiscalização de desempenho e outros conceitos e atividades:

Não apenas há uma linha a ser desenhada entre fiscalização de desempenho e fiscalização “tradicional” (mesmo que possa ser questionado qual tipo de auditoria é mais “tradicional”), há também uma distinção a ser feita entre fiscalização de desempenho e outros tipos de atividades de avaliação e de revisão, tais como o monitoramento do desempenho e a avaliação (de programa). Outra coisa que vale nota quando se tenta delimitar o “nicho” próprio para fiscalização de desempenho é que a discussão sobre fiscalização de desempenho é quase totalmente limitada ao contexto da *fiscalização pública* e quase nunca é mencionado no contexto da auditoria do setor privado. Portanto, as diferenças entre a fiscalização pública e a privada também são relevantes para definir o significado da fiscalização de desempenho.

Na prática, diversas EFS buscaram desenvolver as respectivas metodologias de fiscalização de desempenho analisando a possibilidade de transferência de abordagens de outros campos, dentre os quais a avaliação de políticas públicas. De fato, Pollitt et al. (1999, p. 16) observam que os indicadores de número de estudos analíticos produzidos por ano em diversas EFS podem levar a uma interpretação de que “o balanço geral do trabalho das Entidades Fiscalizadoras Superiores deslocou-se para uma atitude mais avaliadora”:

Certamente, os auditores em alguns países (particularmente os Países Baixos, a Suécia, o Reino Unido e os Estados Unidos) estão mostrando um interesse explícito em avaliação e têm, por exemplo, desempenhado um importante papel na criação da nova Sociedade Européia de Avaliação. Também, a Organização Internacional das EFS (Intosai) colocou uma discussão sobre esse tópico em sua agenda, hospedando desde 1992 um grupo de trabalho sobre avaliação que, no momento em que esse livro estava sendo escrito, é presidida pelo *prémier président* da Corte de Contas. (Pollitt et al., 1999, p. 16)

Os autores, contudo, aconselham cautela na relação em desenvolvimento entre EFS e avaliação, pois “há inibições institucionais, culturais e políticas para as EFS que estão realmente se desenvolvendo em institutos de avaliação” (Pollitt et al., 1999, p. 17). As mais importantes seriam as diferenças institucionais:

Há [...] uma diferença fundamental na perspectiva a partir da qual os auditores de desempenho e avaliadores trabalham. Dado que a fiscalização de desempenho é realizada como uma parte do trabalho de uma EFS, ela é limitada a ser feita de uma perspectiva de guarda

e controle, com um papel básico de tomar as contas dos órgãos públicos pelo gasto de fundos públicos. As EFS podem também dar conselhos a departamentos e outros órgãos públicos para ajudá-los a melhorar sua gestão, mas esta função secundária, embora importante, não pode nunca tomar o lugar da função primária da guarda. (Pollitt et al., 1999, p. 17)

Em outras palavras, o desenvolvimento da fiscalização de desempenho tem se valido das contribuições metodológicas da avaliação, mas não se deve perder a perspectiva de controle que a fiscalização deve ter ao se realizar procedimentos típicos de avaliação.

1.9. Conclusões

Conforme preconiza a Intosai, as Entidades Fiscalizadoras Superiores devem ter independência para bem desempenhar sua função de fiscalização, realizando suas atividades segundo um programa de ação autodeterminado e adotando métodos e procedimentos sempre adaptados ao progresso da ciência e da tecnologia. Compete a essas organizações, portanto, desenvolver o seu papel no exercício dessa função.

Além da função de fiscalização tradicional, ligada a verificação da legalidade e regularidade da gestão, a Intosai reconheceu a importância da função de fiscalização de desempenho, associada aos valores de economicidade, eficiência e efetividade.

O desenvolvimento do papel da EFS na fiscalização de desempenho é tarefa mais complexa que no caso da fiscalização tradicional, pois, embora haja conceitos formais aceitos, na prática, o instituto ainda está em evolução. Há muito espaço para pesquisas em metodologias, procedimentos e técnicas.

Existem diversos casos práticos registrados de busca de metodologias no campo da avaliação de políticas públicas e programas. A aplicação de metodologia típica de avaliação pode ser feita, desde que não se perca a perspectiva de controle que a fiscalização de desempenho deve ter.

Portanto, é cabível a discussão sobre o papel das EFS na atividade de avaliação da gestão pública como parte da discussão sobre o seu papel na atividade de fiscalização de desempenho.

Uma vez que cada EFS desenvolve sua função de fiscalização com independência mas de acordo com a forma de sua organização, de integração na estrutura do Estado, do seu nível de desenvolvimento, além da constituição do Estado e de suas demandas, não é possível uma discussão única que sirva para todas, cada uma demandando uma análise própria.

Capítulo 2: O uso da disciplina de políticas públicas para analisar o papel do Tribunal de Contas da União na avaliação da gestão pública

A avaliação da gestão pública pode ser vista como um campo dentro de uma outra disciplina denominada políticas públicas. Trata-se de área de estudo relativamente recente, assim como a de fiscalização de desempenho, com seu desenvolvimento ainda em curso e, por esse motivo, influenciando e sendo influenciado pelos processos de reforma da gestão pública promovidos em diversos países.

Neste capítulo será apresentado esse instrumental de análise escolhido para analisar o papel do Tribunal de Contas da União na avaliação da gestão pública. Juntamente com a exposição da disciplina de políticas públicas, suas diversas abordagens e possibilidades de construção de quadros de referência, serão abordadas as Entidades Fiscalizadoras Superiores e, em particular, o TCU, como utilizadores desse ferramental.

2.1. A criação da disciplina e sua orientação de desenvolvimento: um instrumental útil para análise do papel de um ator na gestão pública

Como observou Peter Deleon, os estudos de políticas públicas têm uma história longa e um passado curto; isto é, as políticas governamentais tem sido tema de numerosos estudos durante os últimos milênios, mas seu exame sistemático começou há apenas algumas décadas. (Howlett e Hamesh, 1995, p. 18)

Segundo Howlett e Hamesh (1995, p. 2) A disciplina de políticas públicas⁶ surgiu na América do Norte e na Europa após a segunda guerra

⁶ Na língua inglesa a palavra *policy* designa a administração do governo, ou seja, o plano de ação, com metas e ideais, especialmente o feito por um governo, enquanto o termo *politics* refere-se à condução das questões e problemas públicos. Essas duas palavras têm a mesma origem etimológica, do sânscrito *pur* (cidade), do grego *polis* (cidade-estado) e do latim *politia* (estado), que geraram em outras línguas, dentre as quais o alemão, o russo e o português, apenas uma expressão (“política”, em português) para abranger os dois significados. Segundo Dunn (1995, p. 33-34), esse fato é “um dos fatores que contribuem para a ambigüidade contemporânea que cerca as fronteiras de disciplinas tais como ciência política, administração pública, e as ciências de políticas, cada qual é profundamente comprometida com o estudo de *politics* e *policy*”. Uma vez que entre os estudiosos nacionais a expressão *public policy* ou, sinteticamente, *policy*, vem sendo predominantemente associada à expressão vernacular “políticas públicas”, enquanto *politics* é referida como “política”, adotou-se também essa correspondência.

mundial, a partir das pesquisas de cientistas políticos que buscavam novos entendimentos da relação entre governos e cidadãos.

Nesta época, os estudiosos de teoria política, que se baseavam em grandes textos da filosofia política ocidental, buscaram um novo método, baseado na análise empírica das estruturas político-administrativas existentes, que reconciliasse a teoria política e as práticas políticas dos estados modernos. De outro lado, estudiosos das instituições governamentais, cujos trabalhos, predominantemente descritivos, não constituíam base adequada para avaliar pontos fortes e fracos ou os propósitos de tais estruturas, buscaram naquele momento do pós-guerra, de descolonização, reconstrução de estados destruídos pela guerra e estabelecimento de novas instituições internacionais, uma abordagem que mesclasse seus estudos com questões de justiça, equidade e a busca de desenvolvimento social, econômico e político.

Diversas abordagens para o estudo dos fenômenos políticos foram propostas e, em sua maioria, descartadas posteriormente, diante de limitações identificadas durante seu desenvolvimento⁷. Uma abordagem que permanece sendo desenvolvida foi a proposta por Harold Lasswell e outros nos Estados Unidos e no Reino Unido. Seu foco de estudo são as políticas públicas – a *policy* – existentes em um governo e como ele realmente faz políticas públicas – a *policy-making*.

Os criadores dessa abordagem a consideravam uma ciência que iria substituir os estudos políticos tradicionais, “integrando o estudo da teoria política e da prática política sem cair da esterilidade de estudos formais, legais” (Howlett, 1995, p. 3).

Lasswell propôs, como orientações para ao desenvolvimento dessa ciência, que ela fosse (Howlett e Hamesh, 1995, p. 3):

⁷ Howlett (1995, p. 3) menciona como exemplos de abordagens abandonadas o behaviorismo, a cibernética política, e estudos de cultura política, dentre outros.

- a) multidisciplinar, agregando ao estudo de instituições e estruturas políticas o trabalho e os achados de campos como a sociologia, a economia, o direito e a política;
- b) solucionadora de problemas, ou seja, orientada para a solução de problemas do mundo real, não se engajando em debates puramente acadêmicos e freqüentemente estéreis; e
- c) explicitamente normativa, no sentido de que deve reconhecer a impossibilidade de separar fins e meios, ou valores e técnicas, no estudo das ações de governo⁸.

Da proposta inicial até o presente, a abordagem evoluiu. Para Howlett e Hamesh (1995, p. 4), os primeiros esforços e opiniões de Lasswell e seus seguidores permanecem valiosos e continuam a fornecer a fundação sobre a qual o estudo das políticas públicas é embasado, porém com algumas alterações. Conforme Parsons (1995, p. XVI), Lasswell ajustou sua orientação para a disciplina em trabalhos posteriores. Ela deve ser:

- a) multimétodo;
- b) multidisciplinar;
- c) focada em problemas;
- d) dedicada a mapear a contextualidade do processo de políticas públicas, opções de políticas públicas e impactos de políticas públicas; e
- e) com a meta de integrar o conhecimento em uma disciplina abrangente para analisar escolhas públicas e a tomada de decisão e então contribuir à democratização da sociedade.

⁸ Theodoulou ressalta o uso de valores pelos estudiosos:

“argumentar que o “policy making” é avalorativo é ingênuo: não se pode ignorar o debate ideológico que cerca a criação das políticas públicas. É também verdade que muitos dos indivíduos que estudam

A partir do conjunto de diretrizes que orienta o desenvolvimento dessa disciplina, é possível observar a utilidade para o presente trabalho. Por meio do estudo do contexto do processo de políticas públicas, são analisados em conjunto os atores envolvidos, dentre eles as Entidades Fiscalizadoras Superiores, e o papel real que desempenham. A multidisciplinaridade tende a maximizar a agregação de ferramental para esse estudo. Finalmente, o reconhecimento de que não há políticas públicas avalorativas ressalta uma perspectiva da análise que vai ser feita: é preciso identificar claramente os valores que permeiam a atividade do ator no desempenho de seu papel. Valores diferentes, representativos de interesses distintos, resultam em análises diversas.

Um dos grandes atrativos dessa disciplina é a sua característica de multidisciplinaridade, que permite várias possibilidades de abordagem. Contudo, essa qualidade cria também um problema sério para a evolução da disciplina. Parsons (1995, p. XV) observa que a expansão da disciplina no meio acadêmico, com um crescente número de obras na literatura acadêmica dedicadas a políticas públicas e a sua inserção como componente significativo em vários cursos e programas de estudo em várias disciplinas, foi tão rápida que há a percepção por parte dos estudiosos de que o tema está à beira de ficar ingerenciável devido à dificuldade de administrar o risco de fragmentação inerente à característica da multidisciplinaridade.

Theodoulou (1995, p. 1) compartilha dessa preocupação, argumentando que a existência de uma diversidade de abordagens teóricas e mesmo vocabulários e terminologias rivais impede a formação de um corpo único de conceitos:

Em nenhum outro lugar isso é melhor ilustrado do que nas definições de políticas públicas. Tais discussões com freqüência usam uma linguagem especializada, na verdade muitas vezes jargão, o que freqüentemente confunde e embaralha um entendimento de política pública.

políticas públicas não são avalorativas em suas recomendações.”
(Theodoulou, 1995, p. 3).

Apesar dessas dificuldades, a construção da disciplina continua, aliada a um esforço de elaboração de uma teoria geral, como será visto adiante. Isso sugere um reconhecimento por parte da comunidade de pesquisadores do seu valor como instrumento de análise.

2.2. Conceito de políticas públicas

Não é uma tarefa simples definir o objeto de estudo da disciplina de políticas públicas, devido à multidisciplinaridade e à conseqüente grande quantidade de abordagens distintas, conforme mencionado por Theodoulou. A autora, ao invés de adotar uma definição específica, sugere identificar os elementos presentes na maioria das definições, os principais elementos formadores do conceito em sentido amplo (Theodoulou, 1995, p. 1-2). Procedimento semelhante adotou Howlett e Hamesh (1995, p. 5-7), ao mencionar algumas definições e comentar os elementos implícitos do conceito geral. Dos comentários desses três autores, podemos concluir que o objeto políticas públicas apresenta as características básicas a seguir elencadas:

- a) As políticas públicas são as linhas de ação efetivamente adotadas por um governo. O *public policy making* é o processo de desenvolvimento dessa linha de ação.
- b) As linhas de ação são intencionais – decididas pelo governo – e envolvem o estabelecimento de metas a cumprir e dos meios de alcançá-las, ou seja, a intenção do governo quanto ao que fazer e como, que é distinta do que o governo realmente faz. O *public policy making* é o processo orientado ao alcance das metas por parte dos governos.
- c) Há uma ligação entre uma linha de ação estabelecida e a percepção da existência de um problema ou questão demandando atenção.
- d) As políticas públicas envolvem decisões deliberadas dos governos sobre o que fazer, incluindo a opção de não fazer (por exemplo, não fazer um programa), que é igualmente relevante.

- e) Em uma política pública, normalmente não há uma decisão singular, mas um conjunto de decisões interrelacionadas tomadas por indivíduos ou grupos de indivíduos dentro do governo.
- f) As políticas públicas envolvem todos os níveis do governo e não são necessariamente restritas aos atores formais; atores informais também são importantes.
- g) As políticas públicas não são limitadas à legislação promulgada e regulamentos aprovados, mas abrangem todas as ações subseqüentes de implementação e avaliação.
- h) As políticas públicas são influenciadas pelo contexto político-jurídico e pelo histórico das políticas anteriores.

Revela-se nesse conjunto de atributos a preocupação em se descrever as políticas públicas como elas realmente são realizadas, sem cair em abstrações teóricas. Dessa forma, procura-se garantir o cumprimento da orientação da disciplina de ser voltada para a solução de problemas do mundo real.

Outra observação importante é que, com a definição das políticas públicas feita de forma ampla, como uma linha de ação que vai desde a percepção da existência de um problema, passando pela tomada de decisão do que fazer até o processo de implementação, o papel dos atores formais e informais pode ser investigado com a mesma amplitude.

No caso das Entidades Fiscalizadoras Superiores, a análise das políticas públicas utilizando essa definição ampla permite observar, não só o papel de avaliador a ser desempenhado na parte das políticas públicas associada à gestão pública – da implementação das políticas e de sua avaliação, mas também analisar e projetar a repercussão do produto do seu trabalho na totalidade da política pública, considerando também as outras partes que a compõem, de forma a tornar mais efetiva sua atividade no sentido de atingir seus objetivos de fiscalização.

2.3. Tipologias de políticas públicas e o conceito de *policy arena*

Para lidar com a imensa tarefa de estudar as políticas públicas e o *public policy making*, os alguns cientistas políticos procuraram desenvolver tipologias para classificá-las. Theodoulou (1995, p. 6-7) apresenta uma algumas tipologias existentes na literatura (dentre elas: políticas substantivas e políticas procedimentais; políticas que fornecem bens coletivos e políticas que fornecem bens privados; políticas liberais e políticas conservativas). Será exposta apenas a tipologia mais conhecida e citada na literatura, a desenvolvida por Theodore Lowi, por envolver um conceito importante para o estudo de políticas públicas: o de *policy arena*.

Lowi desenvolveu a concepção de *policy arena* a partir da noção de que os custos e ganhos que as pessoas afetadas por uma política pública esperam são decisivos para o processo político de decisão e de implementação. Cada política pública é associada a uma “arena” com processos de conflito e de consenso característicos, tipificadas também pela forma e efeitos dos meios de implementação, pelos conteúdos das políticas e pelo modo de resolução de conflitos políticos. Partindo dessa premissa, o autor identificou quatro tipos de políticas públicas, conforme a arena associada a elas:

- a) *políticas distributivas*: parecem distribuir apenas vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente perceptíveis – para outros grupos. Há baixo grau de conflito dos processos políticos, com consenso e indiferença amigável. Um exemplo seriam as políticas de proteção ambiental.
- b) *políticas redistributivas*: promovem o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. Há alto grau de conflito e polarização dos processos políticos. São redistributivas as políticas de redução da desigualdade social.
- c) *políticas regulatórias*: trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, com efeitos referentes aos custos e benefícios não

determináveis de antemão. O grau de conflito e polarização dos processos políticos depende da concretização da configuração das políticas, podendo variar até sua consolidação. Um exemplo desse tipo são as políticas tarifárias.

- d) *políticas constitutivas*: determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais são negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. Apesar de poder influenciar grandemente o processo político para as outras áreas, o processo político dessas políticas raramente envolve setores mais amplos da sociedade. “O interesse da opinião pública é sempre mais dirigido aos conteúdos da política e bem menos aos aspectos processuais e estruturais.” (Frey, 2000, p. 225).

Para a análise do papel de uma EFS como avaliadora, importa a noção de que, associada a uma política pública, há uma arena na qual ocorrem processos de conflito e consenso que influenciam a linha de ação, o que permite perceber e estimar os diferentes níveis de conflito de interesses entre as políticas públicas, informação que pode ser útil para o planejamento de sua ação.

2.4. Abordagens de políticas públicas e o interesse dos analistas

As políticas públicas são, portanto, um fenômeno complexo envolvendo numerosas decisões tomadas por numerosos indivíduos e organizações. Elas são influenciadas por um contexto político-administrativo e de políticas anteriores. Dada a complexidade da tarefa de estudá-las, e diante da proposta explícita de o desenvolvimento da disciplina ser multimétodo e multidisciplinar, surgiram diversas formas de abordagem, em parte devido à natureza das diferentes comunidades de analistas trabalhando em políticas públicas (Howlett e Hamesh, 1995, p. 8-9):

- a) os analistas ligados a governos e a grupos não governamentais afetados pelas políticas públicas (empresas, igrejas, sindicatos, ou a

quem mais tenha interesse) tendem a focalizar a pesquisa das políticas nos seus impactos - *outcomes*;

- b) os analistas que trabalham para centros de inteligência (*think tanks*) ou institutos de pesquisa, alguns dos quais têm laços estreitos com órgãos governamentais e grupos de *lobby*, são interessados no lado prático das questões de políticas públicas e tendem a se concentrar ou nos impactos das políticas ou nos instrumentos e técnicas que geram esses impactos;
- c) os analistas independentes, muitos dos quais associados a universidades, com grande dose de independência e normalmente sem um interesse pessoal direto no impacto de políticas públicas específicas, podem examinar as políticas públicas de forma muito mais abstrata do que podem os membros dos outros dois grupos e, assim, tendem a enfrentar as questões teóricas, conceituais e metodológicas ao redor da *public policy making*. Os estudos acadêmicos tendem a olhar para a totalidade do processo de políticas públicas e a levar em conta uma ampla gama de fatores, abrangendo regimes, determinantes, instrumentos e conteúdo das políticas públicas.

Neste trabalho, convém distinguir a análise a ser feita sobre as Entidades Fiscalizadoras Superiores como atores das políticas públicas e a análise que essas entidades fazem sobre as políticas públicas. No primeiro caso, o interesse do analista é buscar uma visão ampla do papel do ator no processo geral de políticas públicas. Ele tenderá a olhar para a totalidade do processo.

As Entidades Fiscalizadoras Superiores semelhantes ao Tribunal de Contas da União gozam de independência semelhante à dos analistas independentes. Por outro lado, têm um interesse direto no resultado que sua atividade de avaliação da gestão pode produzir, uma vez que realizam essa atividade com vistas a atingir objetivos de fiscalização, como economicidade, eficiência e efetividade. Esse conjunto de características do analista demanda,

em princípio, um exame da forma de implementação e dos impactos das políticas públicas. Contudo, a análise da totalidade do processo pode ser um apoio útil ao entendimento de questões que surgem durante o exame da gestão, cabendo discutir a possibilidade de a EFS prever hipóteses de realização desse procedimento amplo em alguns casos mais complexos.

2.5. Abordagens de políticas públicas e o objetivo da análise

Os diferentes graus de neutralidade e interesse político geraram correntes de pesquisa diversas. Para Howlett e Hamesh (1995, p. 9) surgiu uma distinção entre abordagens do tipo “estudo de políticas públicas” e do tipo “análise de políticas públicas” na literatura:

- a) o estudo de políticas públicas se refere ao estudo da política pública, é conduzido principalmente por acadêmicos, relaciona-se com meta-análise⁹, tem orientação descritiva e explanatória e busca a compreensão dos processos de políticas públicas;
- b) a análise de políticas públicas, por sua vez, se refere ao estudo para a política pública, é demandada por organizações governamentais ou centros de inteligência, tem orientação prescritiva e é geralmente direcionada para o projeto de políticas reais.

Howlett e Hamesh aconselham não superestimar essa distinção:

Nós não podemos compreender o que o governo tem de fazer (ou não fazer), como enfatizado pela literatura da “análise”, a menos que saibamos o que ele pode ou não pode fazer, a matéria de interesse da literatura do “estudo”.

Theodoulou (1995, p. 3) alerta para a prudência de se distinguir entre uma compreensão básica do “public policy making” e as razões para estudá-lo. As duas estão inextricavelmente ligadas, mas elas devem ser duas tarefas bem separadas. A meta primária deve ser a explicação da política, mais do que a

⁹ “Quando realizamos meta-análise tratamos dos métodos e abordagens usadas no estudo de políticas públicas e do discurso e linguagem que ele emprega [...] Meta-análise é a análise da atividade de análise.” (Parsons, 1995, p. 1)

prescrição da “boa” política. Portanto, a ênfase deve ser na análise, mais do que na advocacia.

Parsons considera as duas formas de abordagem propostas por Howlett e Hamesh como sendo categorias do mesmo gênero “análise de políticas públicas”. O autor define análise de políticas públicas como “uma abordagem de políticas públicas que tem por objetivo integrar e contextualizar modelos e pesquisa das disciplinas que têm uma orientação a problemas e políticas públicas” (Parsons, 1995, p. XV). Identifica então duas categorias:

- a) a *análise do processo de políticas*, que pesquisa como os problemas são definidos, as agendas são construídas, a política pública é formulada, as decisões são feitas e a política é avaliada e implementada; e
- b) a *análise dentro e para o processo de políticas*, que compreende o uso de técnicas analíticas, pesquisa e advocacia na definição de problemas, tomada de decisão, avaliação e implementação.

Um exemplo de abordagem pertencente ao primeiro tipo é a proposta por Dye (1976, p. 5-7), para quem o estudo de políticas envolve:

- a) uma descrição do conteúdo das políticas públicas;
- b) uma avaliação do impacto das forças ambientais no conteúdo da política pública;
- c) uma análise do efeito de vários arranjos institucionais e processos políticos nas políticas públicas;
- d) uma inquirição das conseqüências de várias políticas públicas para o sistema político; e
- e) uma avaliação do impacto das políticas públicas na sociedade, em termos de conseqüências esperadas e inesperadas.

Um exemplo de abordagem pertencente ao segundo tipo é a desenvolvida por Dunn (1995, p. 1), que trabalha com a seguinte definição:

Análise de políticas públicas é a atividade de criar conhecimento do e no processo de *public policy making*. Criando conhecimento dos processos de *policy making*, os analistas de políticas públicas investigam as causas, conseqüências, e desempenho das políticas públicas e programas. Tal conhecimento permanece incompleto, contudo, a menos que ele seja disponibilizado aos agentes do *policy making* e ao público ao qual eles estão obrigados a servir. Apenas quando o conhecimento *de* está ligado ao conhecimento *em* podem os membros do executivo, legislativo e judiciário, junto com os cidadãos que têm um *stake* nas decisões públicas, usar os resultados da análise das políticas públicas para melhorar o processo de *policy making* e sua performance. Porque a efetividade do *policy making* depende do acesso ao estoque de conhecimento disponível, a comunicação e o uso da análise de políticas públicas são centrais para a prática e teoria do *public policy making*.

Não é objetivo desse trabalho abordar a questão das formas de classificação das abordagens. O que importa verificar, a partir dos elementos levantados nessa discussão, é que, uma vez que as EFS que fiscalizam desempenho têm um interesse direto nas políticas públicas, o do cumprimento dos objetivos de fiscalização, sua abordagem deverá ser a da análise para as políticas públicas, com orientação prescritiva.

2.6. Enfrentando a explosão de abordagens: quadros de referência

A multiplicidade de abordagens muito distintas levou a estudos sugerindo conclusões às vezes conflitantes sobre o processo de *public policy-making*. Essa fragmentação sobrecarregou a análise de políticas públicas com uma complexidade aparente que pode confundir qualquer um que explore a disciplina pela primeira vez. Isto resultou em esforços para reduzir a complexidade por meio da síntese de diversas literaturas sobre a matéria.

Howlett e Ramesh ressaltam o desenvolvimento de literatura com foco no estudo das políticas públicas em geral, com um conjunto único de conceitos, questões e vocabulário e terminologia próprias. “Os estudiosos agora não se preocupam em pedir emprestado de outras disciplinas, mas em se especializar no estudo das políticas públicas em geral e na história e nas questões na área de políticas públicas que vão examinar.” (Howlett e Hamesh, 1995, p.3)

Uma das formas de lidar com a grande gama de abordagens possíveis é visualizar os quadros de referência com os quais elas se identificam.

A idéia de pensar em termos de quadros de referência que estruturam e fornecem um discurso de análise entraram em uso nos anos 70 e 80. Os quadros de referência podem ser considerados como modos de organizar problemas, dando a eles uma forma e uma coerência. Um quadro de referência envolve a noção de construir uma fronteira ao redor da realidade que é compartilhado com um grupo ou comunidade. Conflitos podem ocorrer dentro do quadro ou entre diferentes quadros. Quando estudamos políticas públicas nós precisamos estar conscientes de como os diferentes quadros de análises definem e discutem problemas, e como esses quadros se chocam, convergem e mudam. (Parsons, 1995, p. 32)

No caso do estudo de políticas públicas, mesmo agrupando as abordagens em quadros de referência, ainda há uma singular pluralidade deles. Com base na classificação proposta originalmente por Bobrow e Dryzek, Parsons (1995, 32-54) apresenta uma relação de oito quadros de referência, sinteticamente apresentada a seguir. Não é objetivo desse trabalho entrar em detalhes sobre cada quadro, mas dar uma idéia da gama de opções de abordagem:

- a) economia do bem-estar (*welfare economics*): derivado da economia, constitui um componente nuclear da análise de e no processo de políticas públicas. Em termos gerais, ele envolve a aplicação das teorias e modelos da economia do bem estar para melhorar a racionalidade e eficiência da tomada de decisão;
- b) escolha pública (*public choice*): também derivado da economia, seu foco de análise é o mesmo da ciência política: a teoria do estado, regras de votação, comportamento dos votantes, partidos políticos, a burocracia e assim por diante. A sua metodologia, entretanto, é a das ciências econômicas. Intimamente relacionada a essa abordagem é a do institucionalismo econômico, ou “novo institucionalismo”, que é concernente à análise do mercado e do comportamento organizacional e do desenvolvimento em termos de escolhas racionais e teorias econômicas da firma;

- c) estrutura social (social structure): abrange a análise das políticas públicas em termos das teorias sociológicas;
- d) processamento de informação: compreende abordagens derivadas da psicologia cognitiva, psicologia social, ciência da decisão, ciência da informação, inteligência artificial e comportamento organizacional;
- e) filosofia política: os trabalhos desse quadro contribuem para a dimensão filosófica (ética, normativa, metodológica) da análise das políticas públicas. “De fato, pode-se construir a história da filosofia política para mostrar como a consideração de “políticas públicas e problemas” foi um aspecto central da teoria política desde os tempos antigos” (Parsons, 1994, p. 41);
- f) processo político (*political process*): consiste de várias abordagens sobre como o contexto político do *policy-making* pode ser explicado. Parsons distingue seis abordagens principais:
 - f.1) abordagens de estágios: vêem o *policy-making* como um processo composto de uma série de passos ou seqüências. Analisam as políticas públicas em termos de um processo começando com a construção da agenda e terminando com avaliação e encerramento da política;
 - f.2) abordagens pluralistas-elitistas: focalizam no poder e sua distribuição entre grupos e elites e a forma com que eles moldam o *policy-making*;
 - f.3) abordagens neo-marxistas: concernentes à aplicação de idéias marxistas à explicação do *policy-making* na sociedade capitalista;
 - f.4) abordagens de subsistemas: que analisam o *policy-making* em termos de novas metáforas, tais como “redes”, “comunidades” e “subsistemas”;

- f.5) abordagens de discurso político: examinam o processo de políticas em termos de linguagem e comunicação. Baseia-se no trabalho de teóricos críticos como Foucault, Habermas, Toulmin e Wittgenstein;
- f.6) institucionalismo: está emergindo como um novo conjunto importante de abordagens do *policy-making*. Adota a visão de que o impacto dos arranjos institucionais não pode ser ignorado no entendimento do processo de formulação de políticas ou da definição dos problemas. “Os problemas e as soluções das políticas existem em um espaço constitucional ou institucional tanto quanto em um ambiente econômico ou social mais amplo” (Parsons, 1995, p. 223). Em termos amplos, três novos quadros estão surgindo desse novo movimento: o institucionalismo econômico, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo político.
- g) política pública comparativa: abrange as abordagens cuja preocupação principal é o uso de métodos comparativos entre processos de políticas públicas e produtos e impactos de políticas;
- h) gerenciamento: seu foco é a melhoria da eficiência, eficácia e economicidade do setor público pela utilização de técnicas antes vistas como apropriadas apenas para o setor privado. As fontes desse quadro incluem: abordagens de gerência científica, economia, psicologia social e ocupacional, contabilidade gerencial e auditoria gerencial.

Deve-se ressaltar que os analistas de políticas públicas normalmente não restringem sua linha de pesquisa a um quadro de referência único, mas fazem uso conjunto de alguns, segundo os objetivos de seus estudos. “Algumas das mais importantes contribuições para o estudo das políticas públicas foram feitas por aqueles que tiveram a maior habilidade para trabalhar através de quadros de referência diferentes.” (Parsons, 1995, p. 33) Parsons cita o perfil do analista de políticas públicas sugerido por Brian Hogwood:

Alguém com um bom treinamento (ou autodidata) em uma ampla gama de abordagens e técnicas, não necessariamente um especialista em nenhuma delas... mas com uma habilidade de identificar técnicas potencialmente relevantes, se não a habilidade de conduzi-las, uma consciência de seus pontos fortes e fracos, e uma ênfase forte nos problemas dos tomadores de decisão. (Parsons, 1995, p. 33)

Fica mais clara a possibilidade do uso de mais de um quadro de referência quando percebemos que eles servem a diferentes objetivos ou propósitos que, na prática, podem se confundir ou se sobrepor:

- a) os *quadros de referência explanatórios* procuram explicar porque alguma coisa acontece da forma que ela acontece. Eles podem ser:
 - a.1) heurísticos: fornecem um método pelo qual podemos aprender ou investigar um problema ou processo complexo. A noção de estágios de políticas públicas, ou mesmo o próprio ciclo político, é um exemplo de um modelo “heurístico” importante na análise de políticas;
 - a.2) causais: trabalham com a previsão de que se um evento x acontece, então o evento y acontecerá. Podem ser dedutivos (baseados em uma série de proposições a serem validadas ou falseadas pela evidência) ou indutivos (a teoria deriva do estudo empírico de um dado fenômeno);
- b) os *quadros de referência de “tipos ideais”* constróem uma tipologia baseada em grupos de fenômenos que compartilham as mesmas propriedades que os distinguem dos outros grupos. O mais famoso dos quadros de referência de tipos ideais é aquele criado por Max Weber, quando ele propôs que podemos entender a burocracia em termos de um conjunto de atributos estruturais e organizacionais;
- c) os *quadros de referência normativos* tratam das condições ou arranjos que devem existir para atingir determinadas metas. O quadro de referência normativo diz respeito então a o que deve ser, e não ao que é.

No presente trabalho, busca-se utilizar os quadros de referência desenvolvidos na disciplina de políticas públicas para fazer um estudo do papel do TCU na análise de políticas públicas segundo uma organização coerente de idéias.

A grande quantidade de propostas existentes torna a escolha de uma abordagem ou de um grupo para esse trabalho por meio de uma avaliação de cada uma delas uma tarefa que vai além das pretensões desse trabalho. Diante dessa dificuldade, optou-se por buscar uma proposta na literatura.

Optou-se, para essa tarefa, utilizar a composição de conceitos e abordagens proposta por Klaus Frey para o estudo da realidade político-administrativa de países em desenvolvimento, “particularmente o Brasil, caracterizados por democracias não consolidadas” (Frey, 2000, p. 211). Essa escolha foi feita pelo fato de que a composição composta por Frey é orientada para diagnóstico de políticas públicas em países em desenvolvimento com realidade político-administrativa instável, em particular o Brasil.

Nos próximos capítulos serão expostas as abordagens que formam o quadro de referência adotado e, conforme orientação de Hogwood acima mencionada, seus pontos fortes e fracos, para a conscientização necessária para seu emprego. Inicialmente, será analisada a abordagem que fornece um modelo estrutural ideal de todo o *policy-making*, além de ser uma das mais populares e desenvolvidas na literatura: a do estudo de políticas públicas de estágios e o conceito de ciclo de políticas públicas.

2.7. Conclusões

A avaliação da gestão pública pode ser vista como um campo de uma outra disciplina de desenvolvimento relativamente recente, denominada políticas públicas.

A ciência de políticas públicas foi desenvolvida segundo um conjunto de orientações que a tornam útil para a tarefa de análise do papel da EFS na avaliação da gestão. O estudo do contexto do processo de políticas públicas permite uma análise conjunta dos atores, formais e informais, envolvidos em

uma política pública específica; a multidisciplinaridade possibilita o desenvolvimento e a aplicação de várias abordagens, mas também cria dificuldades para gerenciar o risco de fragmentação da ciência; o reconhecimento da impossibilidade de separar valores e técnicas no estudo das ações de governo ressalta a necessidade de se identificar claramente os objetivos adotados pelo analista em sua tarefa.

Em geral, as abordagens da ciência de políticas públicas adotam conceitos de políticas públicas de sentido amplo, como uma linha de ação que vai da percepção da existência de um problema demandando atenção, passando pelo estabelecimento de metas a cumprir até a avaliação dos efeitos de sua ação, envolvendo todos os níveis de governo e os atores formais e informais, o que permite investigar o papel de cada ator com a mesma amplitude.

Para as EFS, a análise das políticas públicas utilizando essa definição ampla permite observar, não só o papel de avaliador a ser desempenhado na parte das políticas públicas associada à gestão pública – da implementação das leis e de sua avaliação -, mas também analisar e projetar a repercussão do produto do seu trabalho na totalidade da política pública, considerando também as outras partes que a compõem, de forma a tornar mais efetiva sua atividade no sentido de atingir seus objetivos de fiscalização.

Existem diferentes formas de desenvolver o estudo de políticas públicas em função da natureza das diferentes comunidades de analistas trabalhando em políticas públicas.

No caso do Tribunal de Contas da União, que tem uma independência semelhante à dos analistas independentes mas também um interesse direto no resultado que sua atividade de avaliação da gestão pode produzir, pois visa cumprir objetivos de fiscalização, seu foco, em princípio, é a forma de implementação e os impactos das políticas públicas, mas a análise da totalidade do processo pode ser útil para o exame de questões da gestão, cabendo discutir a possibilidade de a EFS prever hipóteses de realização

desse procedimento amplo em alguns casos mais complexos. Sua abordagem deverá ser a da análise para as políticas públicas, com orientação prescritiva.

A dificuldade administrar a grande variedade de abordagens de políticas públicas contra o risco de fragmentação da disciplina está incentivando o desenvolvimento de esforços para reduzir a complexidade, tais como o desenvolvimento de um estudo das políticas públicas em geral e o agrupamento das abordagens segundo os quadros de referência com os quais elas se identificam. Os analistas de políticas públicas normalmente não restringem sua linha de pesquisa a um quadro de referência único, mas fazem uso conjunto de alguns, segundo os objetivos de seus estudos.

Para estudar o papel do TCU na avaliação da gestão pública, foi escolhido um quadro de referência proposto na literatura orientado para diagnóstico de políticas públicas em países em desenvolvimento com realidade político-administrativa instável, como o Brasil. Trata-se de uma composição de abordagens tradicionais com outras mais recentes.

Capítulo 3: Abordagem de políticas públicas de estágios e o conceito de *policy cycle*

3.1. Evolução da abordagem: da noção de processo em fases à noção de processo cíclico

Relembrando, o quadro de referência denominado “processo político” reúne abordagens que enxergam o *policy-making* como um processo, no qual um estímulo produz uma atividade política que resulta em uma política pública nova ou adaptada. Um ramo desse quadro refere-se ao conjunto das chamadas abordagens de estágios, que vêem o *policy-making* como composto por uma série de estágios ou fases. A seqüência resultante de fases é a base do conceito de ciclo de políticas públicas, ou *policy cycle*.

Trata-se de uma das abordagens mais populares para simplificar o estudo do *public policy-making*. A idéia da separação em fases tem suas origens nos primeiros trabalhos em análise de políticas públicas, mas seu desenvolvimento diversificou-se, com propostas diversas. Não é objetivo desse trabalho analisar as várias abordagens de estágios desenvolvidas na literatura¹⁰. A título de ilustração, serão comentadas as duas propostas mais relevantes no sentido histórico.

Segundo Howlett e Hamesh (1995, p. 10), o primeiro trabalho a utilizar uma abordagem de estágios foi feito por Harold Lasswell, que dividiu o processo de políticas públicas em sete fases que, em sua visão, não descreviam apenas como as políticas públicas eram realmente feitas, mas como deveriam ser feitas, numa análise prescritiva:

- a) inteligência: coleta, processamento, e disseminação da informação para aqueles que participam do processo de decisão;
- b) promoção: promoção de opções particulares por aqueles envolvidos em tomar a decisão;

- c) prescrição: os tomadores de decisão prescrevem um curso de ação;
- d) invocação: um conjunto de sanções é desenvolvido para penalizar os que falharem em seguir as prescrições dos tomadores de decisão;
- e) aplicação: aplicação da política pública pela burocracia e pelas cortes;
- f) terminação: encerramento da aplicação da política;
- g) valoração: os resultados da política são valorados ou avaliados em face dos objetivos e metas originais.

Essa abordagem original assumia que a tomada de decisão era limitada a um número pequeno de participantes dentro do governo, negligenciando as influências externas ou ambientais. Outra falha foi uma falta de lógica interna, “especialmente com referência a colocar a valoração ou avaliação após a terminação, uma vez que as políticas devem ser avaliadas antes do encerramento, não depois” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 10). Contudo, a redução da complexidade que ela permitia para o estudo de políticas públicas, permitindo isolar e examinar cada estágio antes de observar o todo, tornou a abordagem muito influente.

A partir da modelagem inicial de Lasswell, Gary Brewer propôs, no início dos anos 1970, uma versão alterada, com seis estágios:

- a) invenção/iniciação, com a percepção do problema, sua definição preliminar e levantamento de possíveis soluções;
- b) estimação, mediante cálculo dos riscos, custos e benefícios associados com cada uma das soluções levadas. Envolve avaliação técnica e escolhas normativas. O objetivo é excluir as opções infactíveis e classificar as remanescentes em termos de preferência;
- c) seleção de uma, ou nenhuma, ou uma combinação das soluções;

¹⁰ Para quem tiver interesse em examinar o conceito com maior profundidade, Parsons (1995, p. 78) recomenda a leitura do trabalho de May e Wildavsky (1978), mencionado nas referências bibliográficas.

- d) implementação da opção selecionada;
- e) avaliação dos resultados do processo como um todo; e
- f) terminação da política de acordo com as conclusões feitas na sua avaliação.

A proposta de Brewer apresentou diversos melhoramentos em relação à de Lasswell, como a expansão do tratamento do processo de políticas para além do governo, ao discutir o processo de reconhecimento do problema. Deve-se enfatizar, contudo, a introdução da noção de ciclo de políticas públicas – *policy cycle*: o processo de políticas públicas é um ciclo que se estende no tempo, pois as políticas públicas em sua maioria “não têm um ciclo de vida definido, mas parecem se repetir, em estilos levemente diferentes, à medida que uma política pública sucede a outra, apenas com algumas modificações” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 11).

O conceito de ciclo de políticas públicas foi utilizado em diversas versões desenvolvidas nos anos 1970 e 1980. Theodoulou (1995, p. 86-87), a partir de um *survey* da literatura, conclui que, atualmente, há pouca discordância sobre quais são os estágios, mas muita discussão sobre o impacto de cada estágio sobre o seguinte e sobre o que deve ou não ocorrer em cada estágio.

O processo deve ser visto como um ciclo dinâmico que se estende no tempo; a política pública deve ser constantemente monitorada para verificar não apenas como ela está operando, mas se está fazendo de fato o que se espera que ela faça. Os estágios comumente aceitos são:

- a) Reconhecimento do problema e identificação das questões: percepção dos responsáveis pelo *policy-making* de um problema que pode requerer ação governamental; os problemas, se legítimos, tornam-se questões.
- b) Elaboração da agenda (*agenda setting*): são selecionadas as questões a serem tratadas.

- c) Formulação da política pública: propostas são desenvolvidas para enfrentar as questões.
- d) Adoção da política pública: fase da competição entre os defensores de cada proposta para que ela se torne a opção de curso de ação do governo.
- e) Implementação da política pública: o mandato da política pública é exercido mediante programas e a burocracia federal, freqüentemente com a cooperação de estados, municípios e cidadãos.
- f) Análise e avaliação da política pública: envolve examinar as conseqüências das ações no âmbito da política pública, incluindo se ela funcionou.

Com relação aos aspectos positivos do modelo do ciclo de políticas públicas, Frey (2000, p. 226) enfatiza que ele expõe o caráter dinâmico dos processos político-administrativos. Theodoulou (1995, p. 5) menciona que a visão da política pública como um processo dinâmico em andamento e com realimentação revela sua característica de sistema de aprendizado. Essa característica será analisada com mais profundidade no item 3.7 adiante.

Para Howlett e Hamesh, a vantagem mais importante do modelo do ciclo de políticas públicas é a simplificação do entendimento do *public policy-making*, “quebrando a complexidade do processo em um número limitado de estágios e subestágios, cada um dos quais pode ser investigado sozinho, ou em termos de sua relação com qualquer dos outros estágios do ciclo. Isso ajuda a construção da teoria permitindo numerosos estudos de caso e estudos comparativos de diferentes estágios a serem realizados” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 12). Outra vantagem do modelo é que ele permite o exame do papel de todos os atores e instituições que lidam com uma política, não apenas os órgãos e entidades governamentais formalmente encarregadas da tarefa.

Com relação aos aspectos negativos, os Howlett e Hamesh mencionam três problemas. Primeiro, há o perigo da interpretação errônea de que os

responsáveis pelo *policy-making* resolvem problemas de uma forma muito sistemática e mais ou menos linear. Na prática, não é assim:

A identificação dos problemas e o desenvolvimento e a implementação das soluções é freqüentemente um processo *ad hoc* e idiossincrático. Os tomadores de decisão freqüentemente simplesmente reagem às circunstâncias, e o fazem em termos de seus interesses e predisposições ideológicas (Howlett e Hamesh, 1995, p. 12).

Segundo, a progressão linear dos estágios do modelo é uma abstração, que simplifica o que acontece na realidade; na prática, pode haver supressão ou inversão de estágios, ou mesmo uma composição de circuitos menores, nos quais, por exemplo:

os resultados de decisões de implementação passadas têm maior impacto na formulação das políticas públicas futuras, apesar das especificações do processo de elaboração da agenda no caso em questão (Howlett e Hamesh, 1995, p. 12).

Terceiro, há a carência de uma noção de causalidade: “ele não oferece indicadores para o que ou quem dirige uma política pública de um estágio para outro, uma questão de interesse crucial para estudiosos que trabalham no tema” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 12).

Parsons compartilha as cinco críticas principais que Sabatier e Jenkins-Smith expõem com respeito à abordagem heurística usada nesse paradigma, que expandem as três mencionadas por Howlett e Hamesh:

- ele não fornece nenhuma explicação causal de como a política pública se move de um estágio para o outro;
- ele não pode ser testado empiricamente;
- ele caracteriza o *policy-making* como essencialmente “top-down”, e não leva em conta dos atores em níveis mais baixos e outros;
- a noção de um ciclo de políticas ignora o mundo real do *policy-making*, que envolve múltiplos níveis de governo e ciclos de interação;
- ele não fornece uma visão integrada da análise do processo de políticas públicas e da análise (conhecimento, informação, pesquisa) que é usada no processo de políticas. A análise de políticas não tem lugar apenas na fase de “avaliação”. (Parsons, 1995, p. 79)

Parsons (1995, p. 77-78) ressalta que, apesar do fato de que tem havido um crescente mal-estar com o quadro de referência dominante da análise de políticas públicas, o ciclo de políticas públicas ou abordagem de estágios continua a ser a base tanto para a análise do processo político quanto para a análise no e para o processo político.

Howlett e Hamesh diagnosticam a necessidade de buscar alternativas para o modelo do ciclo de políticas públicas que ilustrem melhor as complexidades do *public policy-making*: “é necessário um modelo que delinear com maior detalhe os atores e instituições envolvidas no processo de políticas públicas, ajude a identificar os instrumentos disponíveis para os *policy-makers*, e indique os fatores que podem embasar o processo e levar a certos resultados – *outcomes* – da política” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 12).

Parsons, contudo, considera que não se deve abandonar a abordagem por estágios e o conceito de ciclo de políticas públicas, mas utilizá-los em composição com outros quadros de referência que supram as suas deficiências:

A força da abordagem de estágios é que ela fornece uma estrutura racional dentro da qual podemos considerar a multiplicidade da realidade. Cada estágio então fornece um contexto no qual podemos empregar quadros de referência diferentes. [...] O quadro de referência de estágios realmente nos permite analisar complexidades do mundo real, com a prevenção de que, quando o empregamos como um dispositivo heurístico, precisamos nos lembrar que ele tem todas as limitações de qualquer mapa ou metáfora. [...] O que é importante [...] é que nós reparemos que entender e explicar essa complexidade é uma questão que envolve apreciar essa realidade dentro do contexto de uma multiplicidade de quadros de referência.” (Parsons, 1995, p. 80)

A proposta de abordagem de Frey, adotada neste trabalho, utiliza essa forma de composição, com a abordagem do ciclo de políticas públicas, como base para visualizar a realidade de maneira estruturada, aplicada em conjunto com outros modelos e abordagens:

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o *policy cycle* acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma seqüência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às

redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase. (Frey, 2000, p. 226)

3.2. As noções de processo por estágios e processo em ciclo e a análise do papel de uma EFS na avaliação da gestão

O modelo de processo cíclico e formado por estágios permite visualizar a Entidade Fiscalizadora Superior, na sua atividade de avaliação de gestão dentro de sua função de fiscalização de desempenho, como um ator que cumpre um papel no processo de políticas públicas na fase de avaliação. Mais ainda, permite perceber que o resultado de sua ação pode refletir em outros estágios do ciclo.

Essa noção deve ser complementada com os ensinamentos que podem ser retirados das críticas ao modelo. A ação da EFS como um ator na fase de avaliação pode refletir em vários estágios do ciclo, considerando a possibilidade de haver circuitos menores e inversões de seqüência, tal como na situação descrita por Howlett e Hamesh e citada anteriormente, na qual os resultados de decisões de implementação passadas têm impacto na formulação de políticas futuras.

Além disso, a noção de que os responsáveis pelo *policy-making* não resolvem os problemas de forma sistemática, podendo simplesmente reagir às circunstâncias em termos de seus interesses e predisposições ideológicas leva à constatação da necessidade de se verificar com atenção se o produto da atividade de avaliação da EFS é utilizado pelos tomadores de decisão no ciclo de políticas públicas de forma a atingir os objetivos de fiscalização daquela entidade.

Outra crítica colocada, a da carência de uma noção de causalidade na movimentação de um estágio para outro, implica que o modelo pode ser insuficiente para se explorar os efeitos da atividade de avaliação de gestão da EFS nas outras fases do processo.

Sendo o estágio de avaliação o momento central da EFS como ator no processo de políticas públicas, interessa nesse trabalho o estudo dessa fase

com maior profundidade, sempre tendo em mente a estrutura do processo maior no qual ela se insere e as suas limitações como modelo de análise.

3.3. O estágio de avaliação no ciclo de políticas públicas: a orientação racionalista

Na avaliação, as políticas são examinadas para ver como estão funcionando. Deve-se notar que, ao contrário do que pode erroneamente sugerir a visão esquemática dada pela abordagem do ciclo de políticas públicas, a avaliação não é realizada como um estágio compartimentalizado do processo de políticas públicas após a sua fase de implementação; ela ocorre também durante a fase de implementação.

As políticas públicas nem sempre alcançam os objetivos pretendidos e, às vezes, produzem conseqüências não pretendidas. As razões dessa divergência entre o planejado e o realizado são várias. Theodoulou (1995, p. 90) menciona, como exemplos “metas não claras, uma inabilidade para ver como alcançar essas metas, condições adversas dentro do sistema, e critérios ambíguos de sucesso”.

Parsons (1995, p. 457-459) registra que, nos anos 1970, diante da constatação dessa divergência em muitas políticas públicas nas quais foi dedicada atenção às fase de tomada de decisão (identificação dos problemas, elaboração da agenda, formulação e formação), houve um deslocamento do interesse dos analistas de políticas públicas dessas fases para as fases que denominou pós-decisão (implementação e avaliação): “os estudantes de políticas públicas começaram a deslocar sua atenção dos *inputs* e processos para os produtos intermediários - *withinputs*, produtos finais – *outputs* e efeitos – *outcomes*” (Parsons, 1995, p. 457). A partir dessa época, houve um grande desenvolvimento das abordagens de avaliação, associadas a diversos conceitos de avaliação¹¹.

¹¹ Como conceito amplo, Parsons (1995, p. 545), considera excelente o proposto por Dye, para quem a avaliação de políticas públicas é o “aprendizado sobre as conseqüências da política pública”.

Michael Patton (apud Theodoulou, 1996, p. 91) identificou mais de uma centena de tipos de abordagens de avaliação. Parsons (1995, p. 543) identifica dois quadros de referência dominantes nos quais essas abordagens se concentram:

- a) avaliação como uma forma de análise racional da política pública e dos seus programas constituintes; e
- b) avaliação como uma ferramenta para a gestão de “recursos humanos” (avaliação das pessoas que trabalham nas organizações que são responsáveis pela implementação das políticas e dos programas).

Howlett e Hamesh (1995, p. 168-169) destacam a predominância dos racionalistas, para quem a avaliação de políticas públicas “consiste em examinar se uma política pública está alcançando seu objetivo determinado e, se não, o que pode ser feito para eliminar os obstáculos no caminho”. As características da orientação racionalista podem ser vistas nas definições de David Nachmias – “o exame empírico sistemático objetivo dos efeitos que as políticas públicas em curso e os programas têm em seus alvos em termos das metas que se pretende que elas atinjam” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 169) – e de Thomas Dye:

A pesquisa em avaliação de políticas públicas é o exame objetivo, sistemático e empírico dos efeitos que as políticas em curso e os programas públicos têm em seus alvos em termos dos objetivos para cujo alcance eles foram criados. (Dye, apud Parsons, 1995, p. 545)

Uma vez que a avaliação a ser realizada por uma EFS deve ter como objetos, dentre outros, a economicidade, a eficiência e a efetividade, nesse estudo será considerado apenas o quadro de referência da avaliação como forma de análise racional da política pública e dos seus programas constituintes.

3.4. Dificuldades no desenvolvimento de uma avaliação de orientação racionalista

Há diversas dificuldades a enfrentar na tarefa de avaliar uma política pública de forma objetiva, sistemática e empírica, tais como as de definir com precisão as metas das políticas públicas, de isolar e avaliar os efeitos de uma determinada política pública, de reunir informação confiável e utilizável e de desenvolver padrões objetivos a partir dos quais avaliar o sucesso do governo em lidar com demandas subjetivas e problemas construídos socialmente.

Há também problemas para evitar a vagueza da terminologia e a subjetividade das interpretações. Os analistas freqüentemente fazem uso de termos vagos como sucesso ou insucesso para concluir sua avaliação. Como Ingram e Mann (apud Howlett e Hamesh, 1995, p. 169) alertam:

o fenômeno de falha [em políticas] não é nem tão simples nem tão certo como muitos críticos contemporâneos de políticas públicas e política nos fizeram acreditar. Sucesso e insucesso são conceitos escorregadios, com freqüência altamente subjetivos e reflexos das metas, da percepção de necessidade, e, talvez mesmo, disposição psicológica para a vida de um indivíduo. A velha história de perguntar a dois indivíduos quanto leite há na garrafa e receber duas respostas que parecem refletir suas diferentes abordagens da vida – um diz que está meio cheia e outro diz que está meio vazia – parece relevante.

Ou seja, a mesma condição pode ser interpretada de modo muito diferente por avaliadores diferentes, e não há modo definitivo de determinar quem está certo. Qual interpretação prevalece é no final determinada por conflitos políticos e compromissos entre os vários atores.

Finalmente, “é ingenuidade acreditar que a avaliação de políticas públicas seja sempre projetada para revelar os efeitos de uma política pública” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 169). Ela está permeada de valores, crenças, influências políticas e ideologias.

A avaliação pode ser realizada por uma variedade de atores governamentais assim como atores não governamentais, incluindo a mídia, acadêmicos e grupos de interesse. Por vezes, é empregada para desviar ou esconder certos fatos, fatos que se teme que mostrarão o governo em situação negativa. Também é possível para os governos ajustar os termos da avaliação

de forma a induzir conclusões no sentido de ver uma política de forma mais positiva, alterá-la ou extingui-la. De modo semelhante, as avaliações pelos que estão fora do governo não são sempre elaboradas no intuito de melhorar uma política pública, mas freqüentemente para criticá-la para ganhar vantagem política partidária ou reforçar postulados ideológicos.

Capitani (apud Garcia, 2001, p. 16) ressalta que há reconhecimento internacional de que existem “mais exemplos de ineficiência e fracasso da avaliação do que de contribuições efetivas da avaliação para a tomada de decisões” e apresenta uma lista de alguns dos “sinais clínicos” das causas de fracasso dos processos de avaliação:

- a) ela é evitável quando possível;
- b) mais provoca ansiedade e defensiva do que receptividade;
- c) os órgãos responsáveis pela condução da avaliação não são capazes de especificar critérios justos e objetivos para fazê-la;
- d) a avaliação não consegue proporcionar informações úteis;
- e) os resultados da avaliação extrapolam com demasiada freqüência o contexto em que são aplicáveis;
- f) é comum a falta de uma definição compartilhada dos objetivos da avaliação;
- g) falta uma teoria de avaliação adequada;
- h) faltam conhecimentos sobre os processos reais de decisão;
- i) há insuficiente clareza sobre os critérios a serem utilizados na avaliação;
- j) não há suficiente distinção entre as abordagens de avaliação para refletir as diferenças na complexidade dos objetos;
- k) faltam mecanismos adequados para organizar, processar e relatar as informações avaliativas;
- l) falta de pessoal devidamente treinado. (Capitani, apud Garcia, 2001, p. 16)

“O que importa, entretanto, é o fato de que virtualmente em todos os casos de fracasso da avaliação há uma *desconexão* entre a avaliação e a tomada de decisão” (Capitani, apud Garcia, 2001, p. 17)

Diante desse quadro de dificuldades desanimador, Howlett e Hamesh fazem uma observação que procura recobrar a dimensão correta dos fatos:

Não se está sugerindo que a avaliação de políticas seja um processo irracional ou completamente político, vazio de intenções genuínas de detectar erros no funcionamento de uma política pública e seus efeitos. É mais para alertar contra confiança indevida em avaliação formal para chegar a conclusões sobre uma política. Para conseguir o máximo da avaliação de políticas, os limites da racionalidade e as forças políticas que a moldam devem ser claramente reconhecidas.

Ajustando essa afirmação para o quadro de referência utilizado nesse estudo, para interpretar corretamente uma avaliação de uma política pública, é necessário conhecer os limites da racionalidade, a estrutura institucional e a cultura política que a moldam.

A Entidade Fiscalizadora Superior também é um ator no processo de políticas públicas realizando avaliações. Sua atuação deve ser pautada por uma preocupação com os problemas técnicos, de vagueza de terminologia e de subjetividade nas interpretações, mas, principalmente, por uma cautela com as influências políticas que sua atuação pode sofrer. Sua independência com relação ao gestor no exercício de sua avaliação deve prevalecer.

Outra preocupação da EFS é com a efetividade da sua atuação com relação a melhorar a economicidade, a eficiência e a efetividade da gestão, o que só será garantido se for combatida a desconexão entre a avaliação que essa entidade realiza e a tomada de decisão. O zelo com a efetividade de sua atividade de avaliação deve ser visto como parte de sua missão como fiscalizador de desempenho.

As formas de uma EFS buscar essa efetividade serão discutidas a seguir, a partir da tipologia de avaliações de políticas públicas desenvolvida por Howlett e Hamesh (1995, p. 170-175).

3.5. Tipologia de avaliação de políticas públicas: classificação da avaliação feita por uma Entidade Fiscalizadora Superior

Utilizando a finalidade principal da avaliação de políticas públicas realizada, Howlett e Hamesh (1995, p. 170-175) classificam as avaliações de

políticas públicas em três categorias amplas, cada uma com um foco específico em atores, forma de condução da avaliação e efeitos: avaliação administrativa, avaliação judicial e avaliação política. A seguir, cada um desses tipos será descrito, juntamente com a verificação de se a análise feita por uma EFS corresponde àquela categoria.

3.5.1. Avaliação administrativa

Na avaliação administrativa, é feito o exame da prestação dos serviços governamentais em termos de economicidade, eficiência, efetividade e conformidade com princípios de justiça e democracia: “pretende-se assegurar que as políticas estão atingindo suas metas esperadas pelo mínimo custo possível e com o menor peso possível sobre os cidadãos” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 170).

A avaliação administrativa é feita dentro do governo. Pode ser feita por órgãos governamentais com essa incumbência, como, por exemplo, no caso brasileiro, pelo sistema de controle interno que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantêm de forma integrada, a quem compete avaliar “o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União” (Brasil, 1988, art. 74, inciso I) e “os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (Brasil, 1988, art. 74, inciso II).

Essa modalidade de avaliação é o foco de muitos estudos acadêmicos publicados sobre a avaliação de políticas públicas. Patton (apud Theodoulou, 1995, p. 91) agrupa as diversas abordagens de avaliação em duas categorias relacionadas com as fases de implementação e pós-implementação do processo de políticas públicas:

- a) avaliação de processo: as abordagens dessa categoria examinam a extensão na qual uma política pública particular está sendo implementada de acordo com suas diretrizes declaradas.

Reconhecem que uma política pública pode ser modificada ou terminada durante sua implementação;

- b) avaliação de impacto: as abordagens dessa categoria examinam a extensão na qual uma política pública causa uma mudança na direção pretendida. Demandam a especificação de metas operacionais e de critérios de sucesso e a mensuração do progresso na direção das metas declaradas.

Para melhor visualizar como o ciclo de políticas públicas se relaciona com a informação e a análise avaliativa, Parsons (1995, p. 545-546) sugeriu um modelo adaptado do modelo proposto por Palumbo de relação entre o ciclo de políticas públicas e o ciclo de informação. A tabela a seguir mostra as relações:

Tabela 1: O ciclo de políticas públicas e o ciclo de informação

Ciclo de políticas públicas	Ciclo de informação
Elaboração da agenda	Definição da natureza, dimensão e distribuição do problema
Definição dos problemas	Previsão de necessidades, definição de metas
Formulação da política pública	Análise de decisão
Legitimação da política pública	Pesquisas de opinião, <i>surveys</i> etc
Implementação	Avaliação formativa
Impacto	Avaliação "sumativa"
Terminação	Análise de viabilidade política

Fonte: Parsons, 1995, p. 546.

3.5.1.1. Avaliação de processo ou formativa

O exame da extensão na qual um programa está sendo implementado e das condições que promovem o seu sucesso ocorre na fase de implementação. Esse estágio demanda avaliação formativa, que monitora o modo pelo qual um

programa está sendo administrado ou gerenciado de forma de forma a fornecer *feedback* que pode servir para melhorar o processo de implementação. Rossi e Freeman (apud Parsons, 1995, p. 547) entendem que há uma orientação nesse modo de avaliação para três questões:

- a) a extensão na qual um programa está atingindo a população alvo adequada;
- b) se o seu fornecimento de serviços é ou não consistente com as especificações de projeto do programa; e
- c) quais recursos estão sendo ou foram despendidos na condução do programa.

Howlett e Hamesh distinguem cinco tipos diferentes de avaliação administrativa normalmente utilizados por agências governamentais:

- a) avaliação de esforço: objetiva medir o esforço em termos de custos com alocação de recursos – pessoal, espaço físico, comunicação, transporte – que o governo aplica na implementação da política para atingir as metas. A finalidade desse tipo de avaliação é produzir dados úteis para outras avaliações de eficiência ou qualidade do fornecimento do serviço;
- b) avaliação de desempenho: examina o que o programa está realmente produzindo, ou seja, seus produtos – por exemplo, leitos hospitalares ou vagas nas escolas, número de pacientes atendidos ou crianças ensinadas. Não são considerados aqui os objetivos estabelecidos. Esse tipo de avaliação produz dados que são usados como *inputs* em outras avaliações mais abrangentes;
- c) avaliação da adequação do desempenho ou avaliação de efetividade: tem por finalidade verificar se o programa está fazendo o que se supõe que ele esteja fazendo:

Neste tipo de avaliação, o desempenho de um dado programa é comparado com suas metas pretendidas para determinar se o

programa está alcançando suas metas ou se as metas precisam ser ajustadas à luz das conquistas do programa. Com base nos achados, recomendações para alterar ou mudar programas ou políticas podem ser feitas. Apesar de esse tipo de avaliação ser o mais útil para os responsáveis pelo *policy-making*, ele é também o mais difícil de realizar. As necessidades de informação são imensas e o nível de sofisticação requerido para levar o processo adiante é maior que o geralmente disponível (Howlett e Hamesh, 1995, p. 171)

- d) avaliação de eficiência: nesse tipo de avaliação se tenta estimar os custos de um programa e julgar se o mesmo montante e qualidade dos produtos poderia ser alcançado a um custo menor. Diante das dificuldades envolvidas na avaliação de efetividade, responsáveis pelo *policy-making* muitas vezes têm que se contentar com avaliações de eficiência;
- e) avaliação de processo: utilizada para examinar os métodos organizacionais, incluindo regras e procedimentos operacionais, usados nos programas:

O objetivo é, normalmente, ver se os processos podem ser tornados mais eficientes. Em direção a esse objetivo, a implementação de uma política é normalmente quebrada em tarefas diferentes, tais como planejamento estratégico, planejamento gerência financeira, ou avaliação das demandas dos clientes, e então uma ou mais das tarefas é avaliada em termos de eficiência, efetividade e/ou responsabilização. (Howlett e Hamesh, 1995, p. 1995)

3.5.1.2. Avaliação de impacto ou “sumativa”

A avaliação da adequação do desempenho ou avaliação de efetividade definida por Howlett e Hamesh é uma técnica projetada para utilização na fase de implementação. Essa mesma técnica pode ser usada na fase pós-implementação do ciclo, para se chegar a uma estimativa do impacto da política pública, ou seja, dos efeitos brutos e líquidos da intervenção. Parsons (1995, p. 550) denomina a técnica nessa fase de avaliação “sumativa”.

As avaliações de impacto se baseiam em abordagens comparativas, tais como: comparar a situação anterior com a posterior; comparar o impacto da intervenção sobre um grupo que era o tema da intervenção e outro que não era (um grupo de controle); ou comparar o quanto diferentes partes do país experimentaram diferentes impactos da mesma política. Qualquer que seja a

mensuração usada, não se deve esquecer que a avaliação de impacto é permeada por valores, crenças, política de partidos e ideologia, e que a noção de que ela faz “prova” de que uma política pública teve este ou aquele impacto é profundamente suspeita. Parsons (1995, p. 550) observa, por exemplo, que a idéia de que a terminação de um processo de políticas públicas “é dirigido por um cálculo racional de custos e benefícios de um impacto não é suportada pela vida real”.

Um dos conjuntos de abordagens mais importantes da avaliação de impacto é o experimental, que consiste na tentativa de aplicar os princípios da experimentação aos problemas sociais e outros problemas. Isso envolve várias técnicas. Um experimento pode procurar estudar um problema antes e depois da intervenção. Pode-se usar um grupo de controle e um grupo experimental, que podem então ser comparados entre si de forma a medir a efetividade de uma intervenção em relação a uma situação de controle na qual nenhuma intervenção ocorreu.

Contudo, a abordagem experimental apresenta diversos problemas (Parsons, 1995, p. 551), dentre os quais, os seguintes:

- A sociedade é uma coisa complexa. Como pode ser conduzido um experimento que exclui tantos fatores? Que julgamentos estão envolvidos na estruturação de parâmetros de quais fatores que serão examinados?
- Dada a situação acima, como pode a pesquisa ser projetada para obter “bons” resultados quando os experimentos têm limites de número e restrições de tempo?
- Não apenas há restrições de tempo e custo; o experimento também depende de problemas gerenciais e de implementação.
- Podem ser conduzidos experimentos sociais que envolvem comparação de grupos que podem, com toda a probabilidade ser muito diferentes um do outro?
- Em experimentos sociais as pessoas podem estar, e estarão, conscientes de estar sendo parte de um experimento (o chamado efeito de Hawthorne).
- E quanto às questões morais? É certo um grupo ser privado de recursos ou outro ser uma cobaia? As pessoas podem não gostar da idéia de serem usadas em experimento.

- De um ponto de vista político, os experimentos tomam tempo. Os *policy-makers* podem não ter o tempo, e quando finalmente um experimento estiver completo, a situação pode ter mudado.

Contudo, a experimentação pode ser bem apropriada em algumas circunstâncias. Bobrow e Dryzek (apud Parsons, 1995, p. 551) sugerem que tais condições são: “deve haver um problema bem estruturado, razoavelmente estático, e altamente decomponível, com consenso com relação aos critérios a serem aplicados a ele. Tais circunstâncias são cada vez mais raras no mundo de hoje.”

3.5.1.3. A Entidade Fiscalizadora Superior e a avaliação administrativa

Pela definição de Howlett e Hamesh, os objetos dos exames que compõem a avaliação administrativa são os mesmos da atividade de fiscalização de desempenho que uma EFS deve realizar segundo a Declaração de Lima.

Contudo, outra característica básica dessa categoria de avaliação é que ela é feita dentro do governo. Trata-se de um atributo importante, pois isso faz com que o interesse dos analistas na realização de avaliação administrativa seja semelhante ao governamental, haja vista a existência do vínculo com o gestor da política pública.

As Entidades Fiscalizadoras Superiores apresentam diversas formas de integração ao sistema de governo, havendo aquelas que encontram-se dentro da estrutura do governo, como a entidade sueca – RRV. Contudo, para as EFS que gozam da independência preconizada pela Intosai, o seu interesse na avaliação da economicidade, eficiência e efetividade da gestão não corresponde necessariamente ao do governo, independentemente do fato de integrar ou não sua estrutura. Portanto, numa primeira análise, as EFS que gozam de independência real no exercício de sua missão de fiscalização não realizam avaliação do tipo administrativa, apesar de os objetivos de fiscalização serem iguais. Por outro lado, seus instrumentos de avaliação tenderão a ser semelhantes aos do governo.

Barzelay, em análise de informações fornecidas por treze países membros da OCDE (Austrália, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos), compilou sete modalidades de auditoria de desempenho praticadas por pelo menos um deles (excetuando-se Portugal, cujo Tribunal de Contas não realiza auditorias de desempenho, apesar de ter competência legal para fazê-las). A tabela 2 resume as características de cada uma.

O autor também registra as freqüências de cada modalidade:

As auditorias de eficiência são as mais freqüentes, seguidas pelas auditorias de capacidade de gerenciamento de desempenho e pelas auditorias de efetividade de programa. As auditorias de informação de desempenho são realizadas por um número mais reduzido de órgãos de auditoria, mas estão tornando-se cada vez mais freqüentes. Assim, as auditorias de eficiência são desenvolvidas por quase todos os órgãos centrais de auditoria, as auditorias de capacidade de gerenciamento do desempenho por dois terços, as auditorias de efetividade de programa por cerca de metade e as auditorias de informações de desempenho por cerca de um quarto dessas instituições. (Barzelay, 1997, p. 246)

Das modalidades de fiscalização de desempenho identificadas, nem todas podem ser consideradas modalidades de avaliação, como, por exemplo, a auditoria de informações de desempenho. Isso reflete o fato de a avaliação ser apenas um dos instrumentos possíveis que a EFS pode utilizar na sua atividade de fiscalização de desempenho. Dentre as modalidades de avaliação, algumas lidam com a fase de implementação (auditoria de eficiência, auditoria de capacidade de gerenciamento de desempenho, avaliação de risco, revisão da melhor prática de gestão, revisão geral da gestão), enquanto uma trata da fase pós-implementação (auditoria de efetividade de programa).

No caso do Tribunal de Contas da União, é bem claro que sua atividade não é avaliação administrativa, pois não pertence à estrutura de nenhum dos poderes constituídos e goza de independência em relação ao governo no exercício de suas atribuições de fiscalização, o que faz com que sua análise seja feita em base distinta.

Tabela 2: Tipos de Auditoria de Desempenho

Tipo	Unidade de	Modalidade	Abstrangência da	Foco do Trabalho
------	------------	------------	------------------	------------------

	Análise	de Revisão	Avaliação	
Auditoria de Eficiência	Função organizacional, processo ou elemento de programa	Inspeção	Aspectos de operações governamentais ou de terceiros	Identificar oportunidades de diminuir o custo orçamentário para a produção dos resultados.
Auditoria de Efetividade de Programa	Política, programa ou elemento significativo de programa	Inspeção	Aspectos selecionados do desenho e da operação do programa	Avaliar o impacto das políticas públicas, avaliar a efetividade do programa
Auditoria de Capacidade de Gerenciamento de Desempenho	Organização	Inspeção	Aquela que afeta o desempenho das funções administrativas	Avaliar a capacidade de atingir objetivos genéricos de economia, eficiência e eficácia
Auditoria de Informações de Desempenho	Organização	Auditoria	Informação gerada pela medida do desempenho/ sistemas de relatório	Validar/atestar a precisão da informação oferecida pela organização
Avaliação de Risco	Programa	Inspeção	Todos os aspectos do desenho e da operação do programa	Identificar os principais riscos de <u>interrupção</u> do programa e suas fontes
Revisão da Melhor Prática de Gestão	Um setor inteiro, processo genérico ou função comum	Pesquisa	Aspectos da organização e operação programa	Formular normas específicas para a melhor prática de gestão; revelar o desempenho relativo dos setores participantes
Revisão Geral da Gestão	Organização	Inspeção	Aspectos selecionados da estrutura organizacional, sistemas e programas	Avaliar a capacidade da organização para cumprir com sua missão no exercício de suas competências legais

Fonte: Barzelay, 1997, p. 244.

Os instrumentos de fiscalização de desempenho criados pelo TCU recebem a denominação genérica de auditoria de natureza operacional:

A Auditoria de Natureza Operacional consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal.

A Auditoria de Natureza Operacional abrange duas modalidades: a **auditoria de desempenho operacional** e a **avaliação de programa**.

O objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da **economicidade, eficiência e eficácia**, enquanto a avaliação de programa busca examinar a **efetividade** dos programas e projetos governamentais. (Brasil, 2000, p. 15)

Portanto, o TCU utiliza, de modo semelhante ao registrado pela literatura no caso da avaliação administrativa, instrumentos que abrangem os objetivos básicos de fiscalização de desempenho preconizados pela Intosai para as duas fases: um associado à fase de implementação e outro com foco na fase pós-implementação.

Apesar da independência, os objetivos de fiscalização semelhantes fazem com que o governo seja um dos destinatários principais do resultado da avaliação.

Contudo, as recomendações resultantes de sua avaliação não são de observância obrigatória, isto é, o gestor não está obrigado a considerá-las, ficando a seu critério reuni-las às avaliações feitas no âmbito interno para sua tomada de decisão.

Para que o TCU cumpra efetivamente sua missão de assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade (Brasil, 2003, p. 20), é necessário que gestione no sentido de garantir a conexão entre sua avaliação e as tomadas de decisão no âmbito do governo.

3.5.2. Avaliação Judicial – Revisão Judicial e Discricionariedade administrativa

A avaliação judicial é a revisão realizada pelo Poder Judiciário do País e que tem como foco o exame de possíveis conflitos entre a maneira pela qual as políticas e programas estão sendo implementadas e as disposições constitucionais e legais ou “os padrões estabelecidos de conduta administrativa e direitos humanos” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 173).

O processo de avaliação judicial difere consideravelmente entre os países. O judiciário pode revisar as ações governamentais por iniciativa própria ou por provocação, para a qual podem estar legitimadas pessoas físicas ou jurídicas. As bases da revisão podem incluir o exame da constitucionalidade e da legalidade da política sendo implementada e a verificação da conformidade de sua implementação aos princípios de direitos humanos e/ou justiça nas sociedades democráticas. Os juízes avaliam se a política pública foi desenvolvida e implementada de uma maneira não arbitrária, de acordo com princípios do devido processo legal e da lei administrativa. Howlett e Hamesh (1995, p. 173-174) descrevem sucintamente alguns exemplos:

Em muitos países como o Canadá ou a Grã-Bretanha, os Tribunais concentram-se em se uma instância inferior, um tribunal ou agência governamental agiu dentro de seus poderes de jurisdição. Se isso ocorreu, e se ele observou os princípios chaves da justiça natural e não agiu de maneira caprichosa ou arbitrária, então sua decisão ficará sujeita a qualquer recursos estatutários existentes. Colocado de maneira simples, as revisões judiciais nestes dois países focalizam em questões ou erros legais. Uma vez que as cortes administrativas nesses países não revisam casos baseados nos fatos específicos ao caso, significa que até onde as agências administrativas operam dentro da sua jurisdição e de acordo com princípios de justiça fundamental e devido processo legal, suas decisões não são reformadas. Os tribunais americanos, por outro lado, têm um papel constitucional muito diferente e são muito mais ativos, considerando erros de fato e erros de direito em suas avaliações do comportamento administrativo.

No Brasil, a Constituição da República de 1988 possui princípios e objetivos a serem observados quando do desenvolvimento e implementação de políticas públicas:

As Constituições do moderno Estado Dirigente impõem, todas, certos objetivos ao corpo político como um todo – órgãos estatais e sociedade civil. Tais objetivos podem ser gerais ou especiais; estes últimos, obviamente, coordenados àqueles. Na Constituição brasileira de 1988, por exemplo, os objetivos indicados no art. 3º orientam todo o funcionamento do Estado e a organização da sociedade. Já a busca do pleno emprego é uma finalidade especial da ordem econômica (art. 170, VIII). No que diz respeito à política nacional de educação, que deve ser objeto de um plano plurianual, os seus objetivos específicos estão expostos no art. 214, e a eles deve ser acrescida a progressiva extensão dos princípios da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino médio (art. 208, II). As finalidades próprias da atividade de assistência social, por sua vez, vêm declaradas no art. 203. (Comparato, 1998, p. 45)

Outro exemplo de princípios e objetivos inseridos na constituição está no seu artigo 4º, onde estão declarados os princípios que regem as relações internacionais do país (incisos I a X) e o objetivo de buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações, que deve orientar a política de relações internacionais do Brasil.

Ante a superioridade das normas constitucionais no ordenamento jurídico, Pontes Filho (2003, p. 244) conclui que:

quaisquer que sejam os programas e projetos governamentais, ou eles se ajustam aos princípios e diretrizes constitucionais ou, inexoravelmente, haverão de ser tidos como inválidos, juridicamente insubsistentes, e, portanto, sujeitos ao mesmo controle jurisdicional de constitucionalidade a que se submetem as leis. Como igualmente ponderado é observar que a abstinência do governo em tornar concretos, reais, os fins e objetivos inseridos em tais princípios e diretrizes constituirá, inelutavelmente, uma forma clara de ofensa à Constituição e, conseqüentemente, de violação de direitos subjetivos dos cidadãos.

Contudo, os autores alertam para a falta de instrumentos para provocar a tutela do poder judiciário no caso de políticas públicas incorrerem em inconstitucionalidades comissivas ou omissivas. Comparato defende a irrecusabilidade do juízo de constitucionalidade de políticas públicas, afastando a objeção clássica de que o Judiciário não tem competência, pelo princípio da divisão de poderes, para julgar questões políticas:

Como bem advertiu Pontes de Miranda, não se deve confundir competência *ratione materiae* com competência *ratione muneris*. A declaração de guerra ou a licença para que seja processado judicialmente um deputado constituem, escusa dizê-lo, atos que refogem inteiramente à competência funcional do Judiciário. Mas

nenhum deles fica imune ao juízo de compatibilidade com as regras especificamente postas pela Constituição, para sua prática. (Comparato, 1998, p. 46)

Comparato (1998, p. 47) defende então a introdução do juízo de constitucionalidade de políticas públicas por meio de uma reforma constitucional que defina a forma processual da demanda, a legitimidade das partes e a competência judiciária. Esse juízo de constitucionalidade teria por objeto:

não só as finalidades, expressas ou implícitas, de uma política pública, mas também os meios empregados para se atingirem esses fins. [...] Pode ocorrer, ainda, que a política governamental viole a Constituição em razão da própria maneira como é estruturada. O exemplo [...] seria o de uma política estadual ou municipal de saúde pública desligada do sistema nacional único, imposto pelo art. 198 da Constituição.

Tudo isso, quanto, à inconstitucionalidade comissiva. Impossível, porém, não reconhecer que, também em matéria de políticas públicas, pode haver inconstitucionalidade por omissão. (Comparato, 1998, p. 46)

Não existindo esse remédio constitucional, há autores que defendem a ação do Ministério Público na garantia da correta implementação das políticas públicas, uma vez que a Constituição de 1988 impõe a essa instituição essencial à função jurisdicional do Estado a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988, art. 127). Ramos (2002, p. 66) sustenta:

As políticas públicas são instrumentos imprescindíveis para que os objetivos traçados pela Constituição de 1988 sejam efetivamente cumpridos, cabendo ao Ministério Público utilizar os instrumentos jurídicos dos quais dispõe para vê-las implementadas, garantindo, com isso, o desenvolvimento e a democracia, pressupostos de uma sociedade livre, justa e solidária.”

Frischeisen realizou um estudo circunstanciado das possibilidades de atuação do Ministério Público em questões envolvendo políticas públicas. Em particular, concluiu que:

Relativamente à implantação das políticas públicas, deve o Ministério Público atuar junto à administração, quer seja através das ações civis públicas quer seja através da atuação extrajudicial pelos inquéritos civis públicos e outros procedimentos administrativos de monitoramento, atas compromissárias, recomendações e compromissos de ajuste.

[...]

O não agir (omissão) ou a ação de forma não razoável para atingir a finalidade constitucional, constitui desvio de finalidade e contraria o devido processo legal, que rege as obrigações da Administração em contrapartida aos direitos dos cidadãos a prestações positivas do Estado, sendo passível de controle judicial, através da Ação Civil Pública, proposta pelo Ministério Público.

[...]

A atuação extrajudicial e, em especial, a realização do compromisso de ajuste de conduta, permite a negociação no âmbito da discricionariedade da Administração e conciliação de interesses dos diversos entes envolvidos na implantação das políticas públicas da ordem social constitucional.

3.5.2.1. A Entidade Fiscalizadora Superior e a avaliação judicial

Depende do arranjo constitucional de cada país a atribuição de função judicial a sua respectiva EFS. Tendo essa competência, a entidade pode realizar avaliação judicial, como no caso da *Cour des Comptes* francesa.

No caso do Brasil, o Tribunal de Contas da União não tem função judicial, que é monopólio do Poder Judiciário (CF 88, art. 5º, inciso XXXV). Contudo, a existência de objetivos programáticos na constituição a serem observados na elaboração e implementação de políticas públicas leva a, pelo menos, duas considerações:

- a) A avaliação é um componente da atividade de fiscalização do TCU. Quando for constatada, na avaliação, uma inconstitucionalidade na política pública decorrente de inobservância dos objetivos constitucionais, ficará configurada, não somente uma inobservância de valores de economicidade, eficiência e eficácia, mas do valor da legalidade, da constitucionalidade. O Tribunal, diante desse achado de auditoria, pode não apenas recomendar, mas determinar a alteração na política pública. Nesse caso, a avaliação realizada continuaria não sendo judicial, mas decorrente da função de controle externo que o órgão exerce, estando sujeita a revisão judicial.
- b) o TCU pode também, diante da inconstitucionalidade da política pública por inobservância de objetivos constitucionais, gestionar no

sentido de que o Ministério Público garanta a correta implementação das políticas públicas, quer junto à Administração, quer iniciando o controle judicial. Seria interessante se TCU e Ministério público procurassem promover uma forma de cooperação nesse caso. Aqui também não há avaliação judicial, mas a avaliação feita pode constituir prova em processo judicial.

Portanto, o TCU também deve preocupar-se pela efetiva provocação da tutela judicial como resultado da sua atividade de fiscalização nos casos de inconstitucionalidade por inobservância de objetivos programáticos constitucionais.

3.5.3. Avaliação política

A avaliação política de uma política pública, ao contrário da avaliação administrativa e da avaliação judicial, não é sistemática nem necessariamente sofisticada tecnicamente; de fato, costuma ser parcial e tendenciosa. É feita por quase todos que têm interesse em que a política pública continue como está, mude ou, mesmo, termine. Esse tipo de avaliação conclui com elogios ou críticas que podem levar os governos a reagir e, assim, provocar novas iterações do ciclo de políticas públicas. Contudo, o governo não está obrigado a rever suas políticas públicas a partir dessas avaliações.

A avaliação política integra o processo de políticas públicas apenas em ocasiões especiais. Em países democráticos, ocasiões importantes são as eleições, os plebiscitos e os referendos, nos quais os cidadãos expressam suas avaliações informais sobre a eficiência e efetividade dos governos, das suas políticas públicas e programas. Contudo, os plebiscitos e referendos sobre políticas públicas particulares são raros e as eleições, apesar de regulares, “envolvem uma gama de questões que as torna impróprias para tirar conclusões sobre políticas públicas individuais” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 174), uma vez que a avaliação é um julgamento agregado da gestão de um governo.

Um tipo mais comum de avaliação de políticas públicas envolve a consulta aos participantes de uma determinada política pública. Existem diversos Instrumentos para consulta, tais como fóruns administrativos, audiências públicas e comitês consultivos especiais e forças tarefa para propósitos de consulta. Estas podem variar de pequenos encontros de menos de uma dúzia de participantes e com alguns minutos de duração, a inquirições de milhões de dólares que ouvem milhares de opiniões individuais e levam anos para serem completadas.

3.5.3.1. A Entidade Fiscalizadora Superior e a avaliação política

Entidades Fiscalizadoras Superiores não fazem avaliação política. Entretanto, pode-se defender a importância da avaliação independente de uma EFS como uma forma de mitigar os desvios que as avaliações parciais podem provocar na opinião dos cidadãos ou participantes de uma determinada política pública, de forma que estes não se prejudiquem quando tomarem suas decisões de apoiar ou criticar uma política pública. Para isso, é necessário que a EFS assegure a ampla divulgação de suas avaliações, garantindo a transparência da gestão.

No caso do Brasil, a atuação no sentido de garantir a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade é missão reconhecida pelo Tribunal de Contas da União, sendo a garantia da transparência da gestão para a sociedade por parte do órgão de controle externo uma forma de promover essa segurança.

3.5.4. Resultado da análise: um tipo próprio de avaliação para as Entidades Fiscalizadoras Superiores

Do analisado aqui, conclui-se que a avaliação realizada pelas EFS, com exceção de alguns casos em que pode ser judicial, não corresponde a nenhum dos tipos constantes da classificação proposta por Howlett e Hamesh. Mais ainda, as Entidades Fiscalizadoras Superiores não são mencionadas pelos

autores como atores na avaliação de políticas públicas¹². Esse mesmo silêncio ocorre no abrangente trabalho de Parsons sobre políticas públicas (1995). Em um estudo comparativo do *policy-making* em seis países (Brasil, Alemanha, Reino Unido, Japão, Suécia e Estados Unidos) Theodoulou (2002) também não menciona essas entidades na estrutura governamental dos Estados. Esses fatos sugerem uma consideração por parte da literatura ao tema das EFS como atores no processo de políticas públicas menor do que aos atores mais conhecidos, como os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Devido às diferentes características que as Entidades Fiscalizadoras Superiores podem ter, não se tentará desenvolver um tipo de avaliação geral para elas, pois foge ao objetivo desse trabalho. Será feita apenas uma análise para o caso do Tribunal de Contas da União.

Pode-se denominar a atividade de avaliação feita pelo TCU como avaliação de controle externo. O Tribunal de Contas é órgão de controle externo auxiliar do Congresso Nacional nessa função de Estado. Todas as suas atribuições referem-se a essa função, incluindo a fiscalização, seja a de legalidade e regularidade, seja a de desempenho, realizada mediante avaliação, dentre outros instrumentos.

Apenas o Tribunal de Contas da União tem competência para realizar avaliação de controle externo no nível federal. Seu interesse é garantir os objetivos de economicidade, eficiência e efetividade da gestão pública, mas também os de legalidade e regularidade, quando for o instrumento adequado para essa fiscalização. Possui independência para decidir o modo de realizar as suas avaliações.

A avaliação de controle externo é um instrumento da fiscalização de desempenho. Para garantir a efetividade dessa atividade, o TCU deve zelar pela conexão entre os resultados de sua avaliação e as tomadas de decisão,

¹² Na realidade, é feita uma menção ao Auditor Geral do Canadá, titular da Entidade Fiscalizadora Superior daquele país, como um avaliador da experiência de avaliação administrativa (Howlett & Hamesh, 1995, p. 172), sem mencionar o tipo de avaliação que ele faz.

procurando gestionar junto aos atores que podem utilizar sua avaliação em suas decisões.

Inicialmente, junto ao Poder Executivo, responsável pela avaliação administrativa, de forma a que esse considere também as recomendações resultantes da avaliação.

Depois, junto ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, nos casos em que os resultados de sua avaliação possam constituir prova em processo judicial, como no caso de inconstitucionalidade por inobservância dos objetivos programáticos constitucionais.

Ainda, junto ao Poder Legislativo, do qual é órgão auxiliar na função de controle externo. Um exemplo dessa relação diz respeito à avaliação do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio assumidos pelos países membros da Organização das Nações Unidas. Em 09 de junho de 2004, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal decidiu criar a Bancada do Milênio para acompanhar o cumprimento de metas de desenvolvimento econômico e social previstas na Declaração do Milênio (Brasil, 2004). O Tribunal de Contas da União pode realizar avaliações quanto ao alcance desses objetivos e metas e reportar o progresso a essa bancada.

Finalmente, junto à sociedade, garantindo a transparência da gestão pública junto aos cidadãos.

A conexão entre o TCU e esses atores faz com que a sua atividade de avaliação influencie os resultados de diversas outras fases do ciclo de políticas públicas além da implementação, podendo afetar, por exemplo:

- a) a elaboração da agenda, quando constatar que determinados objetivos constitucionais não estão sendo enfrentados;
- b) a adoção da política pública, quando concluir que ela fere objetivos constitucionais;

- c) a adoção da política pública, ao oferecer aos defensores de propostas para enfrentar questões selecionadas na agenda insumos para defender ou criticar determinadas linhas de ação já utilizadas.

3.6. Sistemas de informação para avaliação administrativa

A atenção à eficiência traduziu-se em desempenho gerencial e revisões de pessoal, assim como a realização de auditorias anuais e a criação de sistemas de orçamentação que tentem casar metas e gastos. A avaliação administrativa racional requer a coleta de informação precisa sobre o fornecimento do programa e sua compilação em uma forma padronizada para permitir comparações de custos e resultados – *outcomes* no tempo e entre setores de políticas. Como tais, esses esforços são bem técnicos e crescentemente sofisticados, embora o aumento na complexidade não seja necessariamente casado com um aumento semelhante em utilidade.

Uma vez que os objetivos da avaliação feita por uma EFS são semelhantes aos da avaliação administrativa, para que aquela cumpra da melhor forma possível seu papel de avaliador de gestão, é importante que saiba utilizar os desenvolvimentos dos sistemas de coleta de informação, planejamento e orçamentação promovidos pelo governo e que acompanhe seu desenvolvimento. A seguir será analisado o desenvolvimento histórico desses sistemas e a situação atual no Brasil.

3.6.1. Sistemas de planejamento, orçamentação e programação

A partir dos anos 1970, quando a necessidade de controlar as finanças públicas e atingir níveis mais altos de economicidade, eficiência e efetividade assumiu uma posição relevante no contexto do processo e criou uma demanda crescente de monitoramento eficiente do processo de implementação pelos *policy-makers*, *stakeholders* e gerentes, foram criadas diversas ferramentas para avaliar a forma pela qual um programa está funcionando, de modo que esta informação pudesse ser utilizada para corrigir e/ou controlar o fornecimento de políticas públicas mais efetivamente. Howlett e Hamesh (1995, p. 171-172) e Parsons (1995, p. 547) mencionam o desenvolvimento

dos sistemas de informações gerenciais (SIG), sistemas centralizados que permitem uma rotina de coleta e tratamento de informação.

Nos anos 1970 e 1980, foram desenvolvidos sistemas tais como o Sistema Planejamento-Programação-Orçamentação (PPBS), primeiramente desenvolvido na Ford Motor Company e então adotada pelo Departamento de Defesa americano, e finalmente todo o governo federal americano; *Zero-Based Budgeting* (ZBB), uma variante do PPBS que foi implementada nos Estados Unidos e em muitos outros países; e gerência por objetivos (MBO), um substituto ao PPBS desenvolvido na Xerox Corporation e adotado pela administração Carter nos Estados Unidos. Estas técnicas foram utilizadas em variados graus ao redor do mundo.

O PPBS, segundo Schick (1966, p. 244), foi o primeiro sistema orçamentário projetado para tratar explicitamente e de forma balanceada com três funções administrativas distintas que, segundo o autor, estão presentes em todo sistema orçamentário mas raramente recebem a mesma atenção: a função de planejamento, a gerencial, e a de controle:

Todo sistema orçamentário, mesmo os rudimentares, abrange processos de planejamento, gerenciamento e controle. Operacionalmente, esses processos com frequência são indivisíveis, mas para propósitos analíticos eles são distinguidos aqui. No contexto da orçamentação, o planejamento envolve a determinação de objetivos, a avaliação de cursos alternativos de ação, e a autorização para selecionar programas. [...] A gerência envolve a programação das metas aprovadas em projetos e atividades específicas, o projeto de unidades organizacionais para realizar os programas aprovados. [...] O controle refere-se ao processo de vincular os servidores às políticas e planos elaborados pelos seus superiores.

Além disso, diferentes países e governos desenvolveram seus próprios sistemas avaliativos. Então no Canadá, por exemplo, nos anos 1980, um novo Sistema de Gestão de Políticas Públicas e Gasto (PEMS) foi estabelecido no nível federal, junto com um novo Escritório do Controlador Geral (OCG) encarregado especificamente para levar adiante a pesquisa de avaliação, enquanto o Treasury Board federal tentou introduzir um novo Sistema de Mensuração do Desempenho Operacional (OPMS) para o governo.

No Brasil, o sistema orçamentário vigente é o produto final recente de um conjunto considerável de mudanças na legislação. A base do sistema foi criada pela Constituição de 1988, que introduziu “o que se pode chamar de um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento” (Core, 2001, p. 5), com a definição de três instrumentos: o plano plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Banco Mundial observa que o papel principal desse conjunto de instrumentos é fornecer ao governo diretrizes estratégicas para a alocação de recursos públicos no sentido de melhorar a eficiência e atingir ao final um nível mais elevado de desenvolvimento. “O Brasil também tem uma longa história de planejamento estatal e reformas administrativas. Contudo, durante as crises macroeconômicas dos anos 1980, o Estado brasileiro perdeu parcialmente sua capacidade de planejar.” (World Bank, 2001, p. i)

Com a última grande alteração no sistema, a reforma gerencial do orçamento implementada com o PPA 2000-2003 e o Orçamento 2000, o governo buscou “ligar o plano ao orçamento anual para assegurar sua efetiva implementação” (World Bank, 2001, p. 1). A concepção de planejamento e orçamento criada foi apresentada no Manual Técnico de Orçamento – MTO-02 – de 2000 (Brasil, 2000, p. 17-18). O escopo principal foi “a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados” (Brasil, 2000, p. 17). Nesse sentido, dois pressupostos foram identificados: cobrança de resultados, entendida como “uma avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelos governos (União, Estados e Municípios), aferidas em termos de benefícios efetivamente oferecidos ao cidadão”; e realidade problematizada, no sentido de que os problemas passam a ser os elementos estruturantes do próprio plano.

O sistema de planejamento e orçamento criado segundo esses pressupostos contempla as seguintes características:

- a) Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;

- b) Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica;
- c) Concepção dos programas que deverão ser implementados, com vistas ao alcance dos objetivos, que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- d) Especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- e) Atribuição de indicadores aos objetivos, e aos produtos finais. (Brasil, 2000, p. 18)

Segundo Core (2001, p. 34), o sistema assim concebido apresenta-se como um sistema com características do tipo PPBS, “incorporando-se os avanços mais recentes do planejamento estratégico público e do planejamento estratégico corporativo”.

Apesar do grande esforço despendido no desenvolvimento dessas técnicas de avaliação de políticas, Howlett e Hamesh (1995, p. 172) ressaltam que elas falharam imensamente em superar as limitações inatas à análise racionalista, por diversos motivos, dentre os quais:

- a) no mundo real, as políticas públicas normalmente não definem seus objetivos com precisão suficiente para permitir análise rigorosa de se elas estão sendo alcançadas;
- b) a mesma política pública pode ser direcionada para atingir uma variedade de objetivos, sem indicar sua prioridade relativa, então dificultando descobrir se um objetivo particular foi atingido;
- c) problemas econômicos e sociais tentem a ser enormemente interrelacionados, e é virtualmente impossível isolar e avaliar os efeitos das políticas direcionadas para eles;

- d) cada política tem efeitos sobre problemas além daqueles pretendidos, que uma avaliação abrangente tem de considerar, mas que pode tornar a tarefa ingerenciável;
- e) há dificuldade em reunir informação confiável e utilizável.

Essas dificuldades enfrentadas pela avaliação formativa aumentam com o nível de sofisticação e abrangência esperada das técnicas. A avaliação de efetividade, na fase de implementação, e a “sumativa”, na fase pós-implementação, que seriam claramente de maior utilidade para os responsáveis pelo *policy-making*, são as mais difíceis de se realizar. Considerando as dificuldades, o entusiasmo da avaliação administrativa tem diminuído em muitos países industrializados desde o início dos anos 1980.

Howlett e Hamesh (1995, p. 172) mencionam as conclusões frustrantes do Auditor-Geral do Canadá, em seus relatórios anuais de 1983 e 1993 de a respeito da pouca utilidade dos resultados da avaliação administrativa como base para a tomada de decisões. Neste último documento, as avaliações foram consideradas de pouca utilidade para tomada de decisão sobre a política pública relativas a efetividade de custo e relevância, e de alguma utilidade, embora freqüentemente parciais, para fins de responsabilização.

Apesar das limitações constatadas nos sistemas de informação, eles ainda são importantes fontes de informações da gestão. A EFS deve valer-se desses sistemas tendo consciências das limitações da racionalidade.

Quanto ao caso específico do Brasil, o sistema de planejamento e orçamento foi estruturado seguindo o desenho de um ciclo de políticas públicas. Essa disposição permite, em princípio, aplicar de forma direta todo o arcabouço teórico desenvolvido para essa abordagem. Em outras palavras, torna-se interessante para o TCU o estudo da abordagem do ciclo de políticas públicas, seus pontos positivos e negativos, e seu uso como apoio à melhor utilização do sistema implementado em 2000.

3.6.2. O uso de indicadores de desempenho

Um outro problema, de ordem técnica, é a técnica central do uso de indicadores de desempenho (basicamente, razões entre medidas quantitativas anteriores e posteriores à intervenção) como fontes primárias de informação sobre a efetividade e eficiência de fornecimento de políticas. Parsons (1995, p. 548) alerta que esse controle não é neutro ou puramente técnico:

Os indicadores de desempenho têm uma carga forte de valores, política e poder. [...] grandes questões devem ser feitas sobre quem elabora os critérios de mensuração, como ela é calculada, quem pergunta as questões e qual período de tempo é selecionado para estimação. Quem determina o que conta como eficiente e efetivo, ou o que é econômico?

Os indicadores de desempenho podem nos informar sobre quantidades, mas, sem outras informações não mensuráveis quantitativamente que formam o contexto da implementação, têm utilidade limitada na avaliação. Os defensores dos indicadores de desempenho argumentam que eles permitem manter a orientação do progresso da política pública/programa no sentido das metas; identificam áreas com problemas; e contribuem para melhorar a gestão de pessoal. A questão chave seria a da integridade e do profissionalismo daqueles que planejam e implementam a auditoria.

Por sua vez, os críticos alertam que os indicadores de desempenho simplesmente aumentam a capacidade do Estado de controlar as organizações e as pessoas, sinalizando uma mudança no poder dos profissionais e administradores para os auditores e contadores.

Os analistas de políticas públicas, dentre eles o avaliador de gestão da Entidade Fiscalizadora Superior, devem, portanto, preocupar-se com os valores e políticas que construíram os indicadores de desempenho e a interpretação que é feita a partir dos dados.

3.7. Avaliação, aprendizado e mudança em políticas públicas

O propósito implícito da avaliação de políticas públicas é mudar a política pública se isso for considerado necessário como resultado do trabalho. Essa conexão entre avaliação e mudança de uma política pública ocorrendo de

modo iterativo ao longo de seu desenvolvimento pode ser vista como um processo de aprendizado da parte de atores políticos sobre a natureza dos problemas da política pública e as soluções para eles.

Processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode – ou até deve – acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação da política. (Frey, 2000, p. 229)

Existem diversas interpretações para o termo “aprendizado de políticas públicas”. De um lado, Peter Hall (apud Howlett e Hamesh, 1995, p. 175) define o aprendizado como sendo uma “tentativa deliberada de ajustar as metas ou técnicas de políticas públicas à luz das conseqüências de políticas públicas passadas e novas informações de forma a melhor atingir os objetivos finais da governança”. De outro, Hugh Hecló (apud Howlett e Hamesh, 1995, p. 175) ensina que “o aprendizado pode ser tomado para significar uma alteração relativamente duradoura no comportamento que resulta da experiência; normalmente essa alteração é conceitualizada como uma mudança na resposta dada em reação a um estímulo percebido”.

Essas duas decorrem de abordagens substancialmente diferentes. Segundo a concepção de Hall, o aprendizado é parte integrante do processo de políticas públicas, na qual os *policy-makers* tentam refinar e adaptar suas políticas públicas à luz de suas ações passadas. Já na concepção de Hecló, o aprendizado é um processo imposto por mudanças de fora do processo aos *policy-makers*.

Para Howlett e Hamesh, essas duas definições não são conflitantes, mas complementares, pois revelam dois tipos distintos de aprendizado de políticas públicas:

- a) aprendizado endógeno: tem lugar entre redes de políticas públicas pequenas e focalizadas. Seu objetivo é aprender sobre estruturas ou instrumentos de políticas públicas. Preocupa-se com lições que podem ser tiradas da operação passada das políticas públicas. Pode

ser denominado *lesson-drawing*, seguindo Rose (apud Howlett e Hamesh, 1995, p. 176);

- b) aprendizado exógeno: pode ser denominado *social learning*, seguindo Hall (apud Howlett e Hamesh, 1995, p. 176). Ocorre em grandes comunidades de políticas públicas, origina-se fora do processo de políticas públicas e afeta as limitações e capacidades dos *policy-makers* de alterar a sociedade. É um aprendizado sobre as metas. É tipo de aprendizado mais fundamental, pois pode provocar mudança na forma de pensar que embasa a política pública: “a movimentação de muitos países nos anos 1980 em direção à privatização, e a consideração da inflação como um problema mais sério que o desemprego, são exemplos desse segundo tipo de aprendizado” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 176).

As avaliações de políticas públicas podem envolver qualquer um dos dois tipos de aprendizado, mas as avaliações administrativas estão predominantemente associadas ao aprendizado endógeno, enquanto as avaliações judiciais e políticas são mais ligadas ao aprendizado exógeno por serem mais suscetíveis a mudanças nos valores sociais: “são meios pelos quais as lições do aprendizado social podem ser trazidas ao processo administrativo” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 177).

Importa observar que o aprendizado pelos *policy-makers* depende de sua capacidade de absorver nova informação. Cohen e Levinthal (apud Howlett e Hamesh, 1995, p. 177) argumentam, no caso da firma privada, que a capacidade de absorção de informação é em grande parte função do nível de conhecimento relacionado *a priori*:

O conhecimento relacionado *a priori* confere uma habilidade de reconhecer o valor de novas informações, assimilá-las e aplicá-las a fins comerciais. Estas habilidades constituem coletivamente o que chamamos da “capacidade de absorção” de uma firma.

Levando esse entendimento a uma organização complexa como o governo, o aprendizado é um processo cumulativo e o estoque existente de conhecimento determina em grande parte o que será feito com qualquer

informação nova que chegue à organização. São críticas, portanto, as ligações entre a organização e seu ambiente, ligações receptivas a novas informações e capazes de disseminá-las dentro da organização.

Portanto, no âmbito do *policy-making*, duas variáveis relevantes que afetam o potencial para as avaliações levarem ao aprendizado, conseqüentemente, para alguma forma de mudança da política são:

- a) a capacidade administrativa do estado, incluindo especialmente sua expertise na área temática; e
- b) as ligações entre o estado e os atores sociais que atuam em uma determinada política pública.

Um estado tem de ter uma grande capacidade administrativa para que ocorra qualquer verdadeira capacidade de aprendizado em uma política pública. Se o estado é o ator dominante, então pode-se esperar uma forma de aprendizado endógeno. Se os atores sociais têm primazia em uma política pública, então as condições para aprendizado exógeno podem estar presentes.

Se a capacidade administrativa do estado é pequena, provavelmente ocorrerão formas mais simples de avaliação formais e informais, com baixo nível de aprendizado dentro do próprio estado.

3.7.1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores e o aprendizado de políticas públicas

Uma vez que as EFS, no exercício de sua competência de fiscalização de desempenho, buscam verificar a observância dos objetivos de economicidade, eficiência e efetividade, compete a elas, no seu papel de avaliador de gestão, auxiliar no aprendizado de políticas públicas por parte do governo para que maximize a taxa de acumulação de conhecimento útil para melhor atingir aqueles objetivos.

Essa tarefa será melhor implementada quanto mais a entidade puder ajudar tanto na melhoria dos processos de produção e acumulação de

conhecimento quanto na complementação das informações úteis à melhoria do *policy-making*. Uma das formas de se capacitar para essas operações é estruturar e desenvolver seu próprio sistema de acumulação de conhecimento e aprendizado de políticas públicas, o que envolve aprimorar também sua expertise nas áreas temáticas.

Para a EFS, esse sistema também seria útil para a finalidade primária da avaliação como instrumento de fiscalização, que é a verificação do desempenho da gestão em função daqueles objetivos supramencionados. Além disso, no caso das entidades fiscalizadoras que têm a prerrogativa da independência nos moldes defendidos pela Intosai, o registro histórico das experiências com políticas públicas permitirá a essas entidades delinear a sua evolução segundo uma avaliação com menor probabilidade de desvios políticos que no caso de avaliações administrativas ou políticas e com continuidade, o que não é característica da avaliação judiciária.

Esse acompanhamento da evolução história das políticas públicas possibilitaria à EFS, inclusive, ser referência para pesquisas sobre políticas públicas que podem aprimorar a teoria e a prática. Na Europa, por exemplo, de Vries (1999, p.48), comparando as características das políticas públicas ao longo dos anos desde o início do período pós-guerras, verificou um comportamento evolucionário, conforme mostrado na tabela 3.

Tabela 3: “Gerações de políticas” na Europa e suas características gerais.

Período	Visão Geral
1945-1950	<p>Valores dominantes: Formulação da missão; perspectiva de curto prazo; elaboração rápida de políticas para servir à meta do objetivo principal, ou seja, construir casas. Responder às necessidades diretas da sociedade.</p> <p>Objetivo principal: Reconstrução da sociedade.</p> <p>Efeito da política: No resultado de curto prazo da política.</p> <p>Ênfase: Políticas <i>ad hoc</i>.</p> <p>Instrumentos: A qualidade é determinada especialmente pela quantidade.</p> <p>Critério de sucesso:</p>
1951-1967	<p>Valores dominantes: Planejamento, perspectiva de longo prazo; elaboração de políticas públicas presume saber o que é melhor para a sociedade e o interesse geral.</p> <p>Objetivo principal: Responder às necessidades gerais da sociedade.</p> <p>Efeito da política: Padronização.</p> <p>Ênfase: Nos resultados de longo prazo.</p> <p>Instrumentos: Leis e regulamentos.</p> <p>Critério de sucesso: A qualidade é julgada pela medida em que os resultados estão de acordo com os regulamentos.</p>
1968-1980	<p>Valores dominantes: Democratização; elaboração de políticas públicas tem de garantir que todos obtenham o que desejam.</p> <p>Objetivo principal: Responder às necessidades específicas dos diversos grupos sociais. Variação, pluralidade.</p> <p>Efeito da política: No aumento da participação dentro do processo de formulação das políticas.</p> <p>Ênfase: Econômicos e procedimentos para aumentar a interação. Controles e equilíbrios.</p> <p>Instrumentos: A qualidade é determinada especialmente pelo desenvolvimento do processo; quanto menos objeções, melhor.</p> <p>Critério de sucesso:</p>
1981-1992	<p>Valores dominantes: Eficiência; elaboração de políticas públicas restringida e que tem de responder às necessidades do mercado livre.</p> <p>Objetivo principal: Responder às necessidades financeiras do governo e do mercado.</p> <p>Efeito da política: Aumentar o desenvolvimento econômico e o desempenho do mercado. Na redução dos custos na área das políticas públicas.</p> <p>Ênfase: Desregulação, descentralização e privatização, e instrumentos de mercado.</p> <p>Instrumentos: A qualidade é determinada especialmente pelo preço das políticas.</p> <p>Critério de sucesso:</p>
1993-	<p>Valores dominantes: Reformulação da missão do governo; elaboração de políticas públicas compreendida como um processo facilitador, de criação de situações ganha-ganha; remoção de obstáculos para decisões rápidas.</p> <p>Objetivo principal: Reestruturar a sociedade. Responder às necessidades diretas das regiões dentro da sociedade.</p> <p>Políticas são formuladas de maneira <i>ad hoc</i>.</p> <p>Efeito da política: No resultado enquanto determinação e capacidade de executar.</p> <p>Ênfase: Monitoramento, estudos de impacto, contratos, diminuição do número de comitês consultivos e procedimentos participativos.</p> <p>Instrumentos: A qualidade é determinada especialmente pela capacidade das políticas de resolver os problemas mais urgentes que o governo enfrenta (como, por exemplo, a questão de refugiados e os problemas sociais de uma comunidade).</p> <p>Critério de sucesso:</p>

Fonte: de Vries, 1999, p. 48.

Essa constatação o levou a propor uma teoria de políticas públicas baseada na idéia de gerações de políticas públicas¹³. Não é proposta desse trabalho analisar essa abordagem. Contudo, cabe observar que a adoção de um sistema de planejamento e orçamento baseado em um plano plurianual no Brasil sugere que um estudo da evolução das políticas públicas no país provavelmente registrará “gerações” conforme os planos adotados.

Além de se capacitar tecnicamente, a EFS também tem de desenvolver sua ligação com o governo para que aquela possa realmente influenciar na melhoria capacidade de aprendizado deste.

3.8. Conclusões

Do quadro de referência denominado “processo político”, a abordagem mais popular é a de estágios, associada ao conceito de *policy cycle*. Segundo ela, o *policy-making* é visto como um processo composto de fases e que se estende no tempo.

Essa abordagem expõe o caráter dinâmico dos processos políticos administrativos e simplifica o entendimento do *policy-making*: cada uma das fases que compõem o processo pode ser investigada isoladamente ou em termos de sua relação com os outros estágios do ciclo. Permite também o

¹³ Propõe o autor:

A visão a ser aqui defendida é que é melhor ver as novas políticas emergentes como uma reação às deficiências do modo dominante das políticas que marcaram as décadas precedentes. Mais especificamente, propõe-se a existência de algo que pode ser denominado de **gerações de políticas públicas** e que a nova geração se manifesta atualmente em uma Europa em confusão, buscando sua missão, sem saber para onde ir e talvez completamente perdida. Essa idéia de gerações de políticas públicas é intrigante porque rejeita a idéia de que a formulação de políticas deve ser vista como a procura de respostas a problemas sociais, que é, naturalmente, o conceito clássico. Considera-se a formulação de políticas como um processo de ajuste e de empréstimo de **possíveis respostas a perguntas** que têm sido, parecem ser ou se espera que sejam bem-sucedidas em outras áreas de políticas, outras unidades de administração e até mesmo em outros países. As formulações de políticas são, nessa visão, dificilmente baseadas em um processo de estruturação de problemas no qual a natureza do problema e as suas causas são cruciais para a solução buscada [...]. (de Vries, 1999, p. 30)

exame do papel dos atores em cada fase. O caráter cíclico revela a característica de sistema de aprendizado.

A abordagem permite visualizar a Entidade Fiscalizadora Superior, na sua atividade de avaliação de gestão dentro de sua função de fiscalização de desempenho, como um ator que cumpre um papel no processo de políticas públicas na fase de avaliação.

Contudo, a abordagem cria noções errôneas de que os problemas são resolvidos de forma sistemática e que os estágios sempre se sucedem ordenadamente. Ao contrário do que pode equivocadamente sugerir o modelo do *policy cycle*, a avaliação não é realizada como um estágio compartimentalizado do processo de políticas públicas após sua fase de implementação, mas ocorre também durante a fase de implementação. Além disso, há a carência de uma noção de causalidade entre os estágios. Esses problemas são contornados por meio da composição com outras abordagens.

Há mais de uma centena de tipos de abordagens de avaliação. Para a avaliação da gestão a ser realizada pela EFS, são mais apropriadas as abordagens racionalistas, para quem a avaliação de políticas públicas consiste em examinar se uma política pública está alcançando seu objetivo determinado e, se não, o que pode ser feito para eliminar os obstáculos no caminho.

A EFS, em sua tarefa de avaliar a gestão relacionada a uma política pública de forma sistemática e empírica, enfrenta diversas dificuldades, tais como definir com precisão as metas das políticas públicas, isolar e avaliar os efeitos de uma determinada política pública, reunir informação confiável e utilizável, desenvolver padrões objetivos a partir dos quais avaliar o sucesso do governo em lidar com demandas subjetivas e problemas construídos socialmente, evitar a vagueza da terminologia e a subjetividade das interpretações.

Há reconhecimento internacional de que existem mais exemplos de ineficiência e fracasso da avaliação do que de contribuições efetivas da avaliação para a tomada de decisões. Várias causas de fracasso dos

processos de avaliação podem ser identificadas, mas o fator mais presente é a ocorrência de desconexão entre a avaliação e a tomada de decisão. A EFS deve preocupar-se com a efetividade da sua atuação com relação a melhorar a economicidade, a eficiência e a efetividade da gestão, o que só será garantido se for combatida a desconexão entre a sua avaliação e as tomadas de decisão na política avaliada. Ou seja, o zelo com a efetividade de sua atividade de avaliação deve ser visto como parte de sua missão como fiscalizador de desempenho.

A avaliação realizada por uma EFS, excetuando-se alguns casos específicos em alguns países, não corresponde a uma avaliação administrativa, realizada dentro do governo, nem a uma avaliação judicial, realizada pelo Poder Judiciário do país, nem a uma avaliação política, feita por quase todos que têm interesse em que a política continue como está, mude ou mesmo termine, de forma freqüentemente parcial e tendenciosa.

No caso do Tribunal de Contas da União, sua atividade peculiar poderia ser denominada avaliação de controle externo, uma vez que ele é órgão de controle externo e todas as suas atribuições referem-se a essa função, incluindo a fiscalização, seja a de legalidade e regularidade, seja a de desempenho, realizada mediante avaliação, dentre outros instrumentos.

Apenas o Tribunal de Contas da União tem competência para realizar avaliação de controle externo no nível federal. Seu interesse é garantir os objetivos de economicidade, eficiência e efetividade da gestão pública, mas também os de legalidade e regularidade, quando for o instrumento adequado para essa fiscalização. Possui independência para decidir o modo de realizar as suas avaliações.

A avaliação de controle externo é um instrumento da fiscalização de desempenho. Para garantir a efetividade dessa atividade, o TCU deve zelar pela conexão entre os resultados de sua avaliação e as tomadas de decisão, procurando gestionar junto aos atores que podem utilizar sua avaliação em suas decisões:

- a) junto ao Poder Executivo, responsável pela avaliação administrativa, de forma a que esse considere também as recomendações resultantes da avaliação em suas decisões;
- b) junto ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, nos casos em que os resultados de sua avaliação constituírem prova em processo judicial, como no caso de inconstitucionalidade por inobservância dos objetivos programáticos constitucionais;
- c) junto ao Poder Legislativo, do qual é órgão auxiliar na função de controle externo;
- d) junto à sociedade, garantindo a transparência da gestão pública junto aos cidadãos.

A conexão entre o TCU e esses atores faz com que a sua atividade de avaliação influencie os resultados de diversas outras fases do ciclo de políticas públicas além da implementação, podendo afetar, por exemplo:

- a) a elaboração da agenda, quando constatar que determinados objetivos constitucionais não estão sendo enfrentados;
- b) a adoção da política pública, quando concluir que ela fere objetivos constitucionais;
- c) a adoção da política pública, ao oferecer aos defensores de propostas para enfrentar questões selecionadas na agenda insumos para defender ou criticar determinadas linhas de ação já utilizadas.

A avaliação administrativa racional requer a coleta de informação precisa sobre o fornecimento do programa e sua compilação em uma forma padronizada para permitir comparações de custos e resultados.

Uma vez que os objetivos da avaliação feita por uma EFS são semelhantes aos da avaliação administrativa, para que aquela cumpra da melhor forma possível seu papel de avaliador de gestão, é importante que saiba utilizar os desenvolvimentos dos sistemas de coleta de informação,

planejamento e orçamentação promovidos pelo governo e que acompanhe seu desenvolvimento.

No Brasil, o sistema orçamentário vigente é o produto final recente de um conjunto considerável de mudanças na legislação, cuja última grande alteração foi a reforma gerencial, implementada com o PPA 2000-2003 e o Orçamento 2000, com a qual o governo buscou ligar o plano ao orçamento anual para assegurar sua efetiva implementação. O sistema concebido apresenta-se com características do tipo Planejamento-programação-orçamentação – PPBS, mas com a incorporação dos avanços mais recentes do planejamento estratégico público e do planejamento estratégico corporativo e uma simplificação da ritualística do orçamento-programa.

Apesar dos esforços empregados no desenvolvimento desses sistemas, elas falharam em superar as limitações inerentes à análise racionalista por diversos motivos, tais como vagueza na definição dos objetivos das políticas, a diversidade de objetivos para uma mesma política pública, a virtual impossibilidade de isolar e avaliar os efeitos de várias políticas direcionadas a problemas econômicos e sociais, que tendem a ser fortemente entrelaçados, a produção de efeitos por uma política sobre problemas além daqueles pretendidos e a dificuldade em reunir informação confiável e utilizável.

Não obstante as limitações constatadas nos sistemas de informação, a EFS deve valer-se deles, com consciência das limitações da racionalidade. No caso do Brasil, o sistema resultante da reforma gerencial do orçamento, o sistema de planejamento e orçamento foi estruturado seguindo o desenho de um ciclo de políticas públicas, com fases bem definidas, o que resultará em produção de informações relacionadas a cada um desses estágios de forma ordenada. Diante desse fato, torna-se interessante para o TCU o uso da abordagem do ciclo de políticas públicas como apoio à melhor utilização do sistema implementado em 2000.

O avaliador de gestão da EFS deve também ter consciência dos problemas de ordem técnica relacionados ao uso de indicadores de desempenho como fontes primárias de informação sobre a efetividade e

eficiência de fornecimento de políticas, tomando o cuidado de identificar os valores e políticas que construíram os indicadores.

A conexão entre avaliação e mudança de uma política pública ocorrendo de modo iterativo ao longo de seu desenvolvimento pode ser vista como um processo de aprendizado da parte de atores políticos sobre a natureza dos problemas da política pública e as soluções para eles.

Uma vez que as EFS, no exercício de sua competência de fiscalização de desempenho, buscam verificar a observância dos objetivos de economicidade, eficiência e efetividade, compete a elas, no seu papel de avaliador de gestão, auxiliar no aprendizado de políticas públicas por parte do governo para que maximize a taxa de acumulação de conhecimento útil para melhor atingir aqueles objetivos.

Essa tarefa será melhor implementada quanto mais a entidade puder ajudar tanto na melhoria dos processos de produção e acumulação de conhecimento quanto na complementação das informações úteis à melhoria do *policy-making*. Uma das formas de se capacitar para essas operações é estruturar e desenvolver seu próprio sistema de acumulação de conhecimento e aprendizado de políticas públicas, o que envolve aprimorar também sua expertise nas áreas temáticas.

Para a EFS, esse sistema também é útil para a finalidade primária da avaliação como instrumento de fiscalização, que é a verificação do desempenho da gestão em função daqueles objetivos supramencionados. Além disso, no caso das entidades fiscalizadoras que têm a prerrogativa da independência nos moldes defendidos pela Intosai, o registro histórico das experiências com políticas públicas permitirá a essas entidades delinear a sua evolução segundo uma avaliação com menor probabilidade de desvios políticos que no caso de avaliações administrativas ou políticas e com continuidade, o que não é característica da avaliação judiciária.

Esse acompanhamento da evolução história das políticas públicas possibilitaria à EFS, inclusive, ser referência para pesquisas sobre políticas públicas que podem aprimorar a teoria e a prática.

Capítulo 4: Um quadro de referência para análise de políticas públicas em democracias não consolidadas

Conforme visto na exposição da abordagem do *policy cycle*, para o Tribunal de Contas da União realizar da melhor maneira possível a avaliação de gestão como instrumento da sua atividade de fiscalização de desempenho dentro da sua missão de garantir a efetiva e regular gestão dos recursos públicos, em benefício da sociedade, um dos caminhos possíveis é desenvolver sua capacidade de aprendizado de políticas públicas, acompanhando de forma sistemática a evolução das políticas públicas e aprimorando sua capacidade de análise.

Para seguir essa linha de desenvolvimento, um dos desafios a serem enfrentados é estruturar, a partir das centenas de abordagens de políticas públicas propostas na literatura, uma composição que permita a maior produção possível de conclusões úteis para a melhoria dos objetivos de economicidade, eficiência e efetividade. Uma das características desse quadro, segundo essa finalidade, deverá ser a capacidade de promover visibilidade ao maior número possível de fatores causadores de falhas nas políticas públicas. Ou seja, deverá ser um quadro explanatório abrangente.

A tarefa de construir esse quadro implica um extenso trabalho de pesquisa, que foge ao objetivo desse trabalho. Contudo, para exemplificar um quadro de referência que auxilie nessa tarefa, assim como para dar continuidade à análise do papel do TCU na avaliação da gestão pública a partir de um referencial de políticas públicas, foi utilizado um quadro proposto na literatura, a saber: o desenvolvido por Klaus Frey (2000, p. 211-257).

4.1. O quadro de referência

Frey propôs uma composição de conceitos, modelos e abordagens de políticas públicas para uma análise das políticas públicas no contexto da realidade do Brasil, um país em desenvolvimento com realidade político-administrativa instável. O autor parte da identificação, por parte da literatura sobre análise de políticas públicas, de três dimensões das políticas públicas:

- a dimensão institucional “polity” se refere à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual “politics” tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material “policy” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. (Frey, 2000, p. 216)

Essas três dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Contudo, em países com quadro democrático consolidado, as instituições político-administrativas e o processo político tendem a se caracterizar por uma estabilidade de longo prazo. Essa situação faz com que os analistas de políticas públicas desses Estados reduzam a complexidade do seu trabalho assumindo esses fatores como invariáveis e desconsiderando suas influências sobre a dimensão material. Esse pressuposto de que as variáveis *polity* e *politics* não afetam a variável *policy* permite o uso de abordagens mais simples de análise de políticas públicas.

Por vezes, esse pressuposto é assumido pelo pesquisador ou analista de políticas públicas na formulação de seu projeto de pesquisa por limitações no tocante aos recursos disponíveis, por circunstâncias referentes aos interesses do solicitante da pesquisa ou às constelações de forças políticas.

Entretanto, essa simplificação não deve ser utilizada sem uma verificação empírica da estabilidade das instituições e dos processos políticos no caso da política pública que vai ser pesquisada. Se os estudos empíricos mostrarem uma dinâmica expressiva das estruturas institucionais, deve-se partir do pressuposto da existência de uma dependência, pelo menos parcial, entre as políticas a serem examinadas e as variáveis. É o que é feito no caso de democracias em consolidação, com alterações freqüentes na *polity* e na *politics*.

A questão passa a ser a descrição das concatenações de efeito reais entre as três dimensões. Frey (2000, p. 219-220) menciona um exemplo concreto em que se observa a interdependência das variáveis:

[...] O exame da vida de certas políticas setoriais, sobretudo as de caráter mais dinâmico e polêmico, não deixa dúvidas referentes à interdependência entre os processos e os resultados das políticas. A evolução histórica da política ambiental, por exemplo, mostra de forma nítida como ambas dimensões têm se influenciado de forma recíproca e permanente. As constelações de atores, as condições de interesse em cada situação e as orientações valorativas – elementos que podem ser considerados condicionantes do grau de conflito reinante nos processos políticos – sofreram modificações significativas à medida que se agravaram os problemas ambientais e se consolidou esse novo campo da política. O incremento da “consciência ambiental” reforçou os conflitos entre os interesses econômicos e “ecológicos”. Da mesma maneira como a dimensão material dos problemas ambientais tem conduzido à cristalização de constelações específicas de interesse, os programas ambientais concretos, por sua vez elaborados por agentes planejadores, devem ser considerados o resultado de um processo político, intermediado por estruturas institucionais, que reflete constelações específicas de interesse. Um plano de zoneamento ambiental que prevê a transformação de zonas industriais ou rurais em zonas de proteção ambiental, sem dúvida alguma, provoca resistência por parte dos interesses econômicos afetados, o que representa uma modificação das condições de *politics*. Eventualmente, tais interesses econômicos conseguem exercer uma pressão bastante forte dentro do sistema político-administrativo, de modo que essas novas condições de *politics* podem levar à revisão do plano original.

Além disso, vale lembrar que todos esses fatores condicionantes das políticas públicas são sujeitos a alterações ao longo do tempo. A consciência ambiental, por exemplo, tem aumentado significativamente na Europa após o acidente nuclear de Chernobyl, promovendo condições altamente favoráveis à implementação de políticas ambientais mais substanciais. Atualmente, porém, com os problemas socioeconômicos – particularmente referentes ao desemprego – agravados, o tema ambiental parece ter caído em esquecimento e saído das agendas governamentais no mundo inteiro.

Considerando as concatenações de efeito entre as variáveis, conclui-se que, para compreender a evolução das políticas públicas, é preciso investigar os processos político-administrativos e, conseqüentemente, “os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas”.

Para atingir esses objetivos, Frey elaborou um quadro de referência de políticas públicas reunindo abordagens e conceitos tradicionais com outras mais recentes:

- a) o conceito de *policy network* (da abordagem de redes, do quadro de referência do processo político);
- b) o conceito de *policy arena* (da teoria de Lowi, já mencionada em 3.4);
- c) o conceito de *policy cycle* (da abordagem de estágios, do quadro de referência do processo político);
- d) a abordagem do neoinstitucionalismo (correspondente ao novo institucionalismo na classificação de Parsons, do quadro de referência do processo político); e
- e) a análise de estilos políticos, abordagem não mencionada na classificação de quadros de referência de Parsons.

Às abordagens mais tradicionais de políticas públicas, que vêm a ser as categorias de *policy network*, *policy arena* e *policy cycle*, que juntos fornecem uma estrutura que possibilita simplificar o entendimento do *policy-making*, foram agregadas as abordagens mais recentes do neoinstitucionalismo, que enfatiza a dimensão da *polity*, e da análise de estilos políticos, que amplia a compreensão da variável *politics*. A seguir serão expostas essas abordagens.

4.2. A abordagem de redes e o conceito de *policy network*

Parsons (1995, p. 184) qualifica essa abordagem como pertencente ao conjunto de abordagens de subsistemas, voltadas para os aspectos mais relacionais e informais do *policy-making*. Seu conceito chave é o de *policy network*.

Em seu estudo, Frey utiliza as definições de *policy network* de Heclo – as “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada ‘policy’” (Heclo, apud. Frey, 2000, p. 221) – e de Miller:

redes de relações sociais que se repetem periodicamente, mas que se mostram menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas, nas quais é prevista uma distribuição concreta de papéis organizacionais. Todavia, essas redes sociais evidenciam-se suficientemente regulares, para que possa surgir confiança entre

seus integrantes e se estabelecer opiniões e valores comuns. (Frey, 2000, p. 221)

O conceito de *policy network* é importante para a análise de políticas públicas pela atenção que dá à política pública como produto de um interrelacionamento complexo de pessoas e organizações, fornecendo um retrato mais informal de como a política “real” acontece. A abordagem ganhou adeptos por ser vista como a que se ajustava melhor ao *policy-making* moderno, com a maior diversidade na sociedade e nos programas de políticas públicas voltados a metas e funções específicas e o aumento no número de participantes no processo político:

Essas *policy networks* ganham importância nos processos decisórios dos sistemas político-administrativos nas democracias modernas, ao passo que os processos e procedimentos formais e prescritos pelas constituições perdem a influência sobre a determinação real dos conteúdos (Schubert, apud. Frey, 2000, p. 221)

As características das *policy networks* são, sinteticamente (Frey, 2000, p. 221):

- a) uma estrutura horizontal de competências;
- b) uma densidade comunicativa bastante alta;
- c) um controle mútuo comparativamente intenso;
- d) barreiras de acesso relativamente baixas se comparadas aos sistemas corporativistas de negociação, com exceção de alguns campos da política em que o número de envolvidos tende a ser pequeno (por exemplo, na política monetária ou na política de defesa nacional);

Para Parsons (1995, p. 185), o ponto forte da abordagem de rede é que ele fornece uma metáfora para a complexidade dos padrões de relacionamento existentes nas sociedades modernas que se ajusta às mudanças tecnológicas

e sociológicas, enquanto o ponto fraco é que a metáfora é muito diversa em seu uso e interpretação.

Segundo Frey, no caso da realidade política das democracias mais consolidadas, observou-se que os membros das *policy networks* - burocracias estatais, políticos, grupos de interesse – costumam rivalizar-se, mas acabam criando laços internos de solidariedade, o que lhes possibilita se defender e agir contra os outros *policy networks* considerados concorrentes:

Com efeito, observa-se com freqüência que “as fronteiras e delimitações entre as burocracias estatais, os políticos e os grupos de interesse envolvidos na definição das políticas se desfazem” [...] Na luta pelos escassos recursos financeiros surgem relações de cumplicidade setorial, tendo como objetivo comum a obtenção de um montante – o maior possível – de recursos para a *sua* respectiva área política. (Frey, 2000, p. 222)

Com relação ao Brasil, Frey faz a seguinte análise:

Na atual conjuntura brasileira, caracterizada pela necessidade de um ajuste fiscal, essas disputas entre as várias pastas e *policy networks* pelos recursos, assim como entre essas pastas, a “equipe econômica” e a presidência tornam-se particularmente acirradas, deixando transparecer uma certa incapacidade de ação e, logo, comprometendo a governabilidade do sistema político. Essa conseqüente debilitação da capacidade de conduzir reformas detectadas como indispensáveis não se restringe, todavia, ao âmbito do poder executivo, mas se reproduz no processo legislativo, em que freqüentemente observa-se a “sobreposição das lealdades partidárias e organizacionais por *policy* lealdades” [...]. Particularmente, no que tange à implementação de reformas que visam a reduzir gastos sociais e investimentos públicos – isto é, políticas de caráter redistributivo – as quais por sua natureza implicam custos político-eleitorais significativos, observa-se um potencial significativo de obstrução, assim como “fortes resistências da parte de grupos de interesses e burocracias constituídos em torno dos programas existentes e pelo apoio popular a determinados programas” [...] (Frey, 2000, p. 222-223)

A noção de que há uma rede de interações entre as diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade, na gênese e na implementação de uma determinada *policy*, permite ao analista de políticas públicas buscar as causas das falhas nas políticas públicas não somente no seu conteúdo e nos procedimentos formais legais, mas nas relações reais entre os atores envolvidos, que devem ser levantadas e descritas.

No caso do TCU como avaliador da gestão pública, essa visão da influência da *polity* nas decisões em uma política pública contribui não só para a correta identificação das causas de falhas das políticas públicas, mas também à forma de buscar eliminá-las, dentro do zelo pela efetividade de sua atividade de fiscalização de desempenho que deve compor a sua missão.

4.3. O conceito de *policy arena*

O conceito de *policy arena* foi apresentado em 2.3, quando se tratou das classificações das políticas públicas. Sucintamente, segundo essa noção desenvolvida por Lowi, diferentes tipos de problemas geram diferentes tipos de *politics*; associada a uma política pública, há uma arena na qual ocorrem processos de conflito e consenso que influenciam a linha de ação. Essa noção permitiu a identificação de uma tipologia de políticas públicas que geram arenas com características específicas. Para a análise do papel do Tribunal de Contas da União como avaliador da gestão pública, essa influência da *policy* na *politics* permite perceber e estimar os diferentes níveis de conflito de interesses entre as políticas públicas, informação que pode ser útil para o planejamento de sua ação fiscalizadora.

Frey (2000, p. 226) observa que, segundo as duas abordagens mais modernas que adotou para compor o quadro – o neoinstitucionalismo e a análise de estilos políticos, essa abordagem é insuficiente, pois “nem sempre os atores políticos dispõem de preferências e interesses claramente definidos, [...] deveriam ser levados em consideração outros fatores que exercem influência no comportamento decisório.” Adiante serão vistas as contribuições dessas duas abordagens ao levantamento das causas das decisões em políticas públicas.

4.4. A abordagem por estágios e o conceito de *policy cycle*

Essa abordagem foi tratada detalhadamente no capítulo 3, em especial a fase de avaliação no ciclo de políticas públicas. A estrutura do modelo e a teoria bem desenvolvida associada foi utilizada para realizar uma investigação abrangente do papel do Tribunal de Contas da União na avaliação da gestão

pública. Frey a adota em seu quadro de referência por fornecer um modelo heurístico do processo político-administrativo que leva em conta o caráter dinâmico das políticas públicas. Mesmo reconhecendo que o modelo teórico não corresponder aos processos reais, o autor valoriza seu caráter como instrumento de análise e identificação de causas:

O *policy cycle* nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos – mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro – pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução do problema. (Frey, 2000, p. 229)

A composição dos conceitos tradicionais de *policy network*, *policy arena* e *policy cycle* produz um quadro de referência que permite levar em consideração a dinâmica temporal do *policy-making*, simplificar a análise pela possibilidade de focalizar o estudo em fases determinadas, considerar as influências recíprocas entre a *politics* e a *policy*. Contudo, as limitações desse arranjo, com pouca consideração à dimensão da *polity* e tratamento da dimensão da *politics* que não leva em conta determinadas influências levou Frey a agregar as duas abordagens a seguir comentadas.

4.5. A abordagem do neo-institucionalismo

Parsons (1995, p. 223) ensina que o desenvolvimento moderno da ciência política e das políticas públicas tendeu a negligenciar o fato de que a política e o *policy-making* ocorrem no contexto de instituições. Anteriormente, até os anos 1960, o estudo da política foi dominado por um foco em constituições, legislaturas e executivos, de um lado, e em pensamento político, do outro. A emergência da abordagem de políticas públicas marcou um afastamento dessa concentração tradicional em instituições em favor de explorar o processo de políticas públicas. Entretanto, o impacto dos arranjos institucionais não pode ser ignorado no entendimento do processo de definição dos problemas e formulação de políticas públicas. Os problemas e soluções das políticas públicas existem em um espaço constitucional e institucional, assim como em um ambiente social e econômico.

Frey discorre sobre a indiferença da abordagem tradicional de políticas públicas com relação à dimensão institucional:

O desleixo ou menosprezo com os elementos estruturais de política pela *policy analysis* tradicional deve-se, em nosso entender, a sua tradição em atribuir, na análise de processos políticos, aos conteúdos da política uma importância maior do que às condições institucionais. Por outro lado, deve ter contribuído a esse desleixo o caráter tradicionalmente quantitativo dos estudos de políticas públicas, assim como o fato de que boa parte dos estudos que contribuíram para o desenvolvimento teórico dessa vertente recente da ciência política têm sido realizados em países com sistemas políticos institucionalmente instáveis. (Frey, 2000, p. 230).

A percepção dessa omissão fez ressurgir o interesse nas instituições. Parsons (1995, p. 40 e 223) reúne as novas abordagens desenvolvidas com esse foco como um ramo do quadro de referência do processo de políticas públicas denominado institucionalismo, desdobrado em três categorias que se sobrepõem: institucionalismo econômico, institucionalismo sociológico e institucionalismo político.

Howett e Hamesh (1995, p. 26) e Frey (2000, p. 230) não fazem essa categorização tríplice e denominam a abordagem conjunta neo-institucionalismo para distingui-la das abordagens antigas, que meramente descreviam as instituições políticas.

O neo-institucionalismo reconhece, portanto, o papel das instituições na vida política e no *policy-making*. Segundo Howlett e Hamesh (1995, p. 26), o neo-institucionalismo argumenta que as instituições são instrumentos resultantes de ações intencionais de indivíduos no sentido de enfraquecer impedimentos de informação e troca nas organizações sociais. Sua significância seria medida em termos do aumento ou diminuição dos custos de transação entre indivíduos dentro dos limites das instituições. Contudo, as instituições também condicionam as preferências, capacidades e identidades básicas dos indivíduos, pois constituem e legitimam atores políticos e os suprem com regras de comportamento consistentes, conceitos de realidade, padrões de estimacão, laços afetivos, e dotações, e portanto com uma capacidade de ação com propósito.

Diante desses argumentos, o neoinstitucionalismo enfatiza a autonomia das instituições políticas da sociedade na qual elas existem; a organização das instituições governamentais e seus efeitos sobre o que o estado faz; as regras, normas, e símbolos que governam o comportamento político; e os padrões únicos de desenvolvimento histórico e as restrições que elas impõem sobre as escolhas futuras:

Uma perspectiva institucionalista “vê as estruturas institucionais duradouras como os blocos de construção da vida social e política. As preferências, capacidades e identidades básicas dos indivíduos são condicionadas por essas estruturas institucionais. Os desenvolvimentos históricos são dependentes do caminho; uma vez que certas escolhas são feitas, elas restringem as possibilidades futuras. A gama de opções disponíveis aos *policy makers* em qualquer tempo dado é uma função das capacidades institucionais que foram colocadas em um período anterior, possivelmente em resposta a pressões ambientais muito diferentes” (Stephen Krasner, apud Howlet e Hamesh, 1995, p. 26).

Frey (2000, p. 232) expõe essa característica do neo-institucionalismo de forma semelhante, ao observar que ele salienta a importância do fator institucional para a explicação de acontecimentos políticos concretos, remetendo às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou um excesso de informações e enfatizando a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas.

O neo-institucionalismo defende uma compreensão mais ampla do conceito de instituição: a noção chave é que a vida é organizada por conjuntos de significados e práticas compartilhados que vêm a ser tomados como dados há um longo tempo. As ações intencionais, calculadas dos indivíduos e coletividades são fundamentados nesses significados e práticas compartilhados, que podem ser chamados identidades e instituições.

Do ponto de vista das políticas públicas, o neo-institucionalismo ressalta o fato de que as instituições moldam a interpretação dos problemas e possíveis soluções e restringe a escolha de soluções e o modo e extensão em que elas podem ser implementadas. Indivíduos, grupos, classes e estados têm seus interesses específicos, mas eles os perseguem no contexto das organizações

formais e regras e normas existentes que moldam as expectativas e afetam as possibilidades de sua realização.

Ou seja, como mencionado no item 4.3. acima, o conceito de *policy arena* deve ser utilizado em conjunto com a abordagem do neo-institucionalismo para que se perceba o papel das instituições como causa, juntamente com os atores e seus interesses, das decisões tomadas em políticas públicas.

Para Howlett e Hamesh (1995, p. 27-28), a principal atração da abordagem é que ela focaliza “uma gama de fatores internacionais e domésticos que podem ser relevantes para explicar as políticas públicas sem presumir antecipadamente que qualquer conjunto de fatores seja mais importante, deixando isso para ser revelado por meio de pesquisa empírica”. Por sua vez, os problemas mais importantes da abordagem são “sua inabilidade para fornecer uma explicação coerente plausível da origem das instituições sem cair no funcionalismo. Além disso, enquanto ela fornece uma ótima discussão sobre as restrições colocadas aos responsáveis pelo *policy-making*, ela diz bem pouco sobre o que os faz se moverem em qualquer direção particular, ou seja, ela é limitada e vaga em sua aplicação ao *policy making*” (Howlett e Hamesh, 1995, p. 27-28).

Frey, por sua vez, faz uma exposição crítica da abordagem, focando sua utilidade na análise de políticas públicas dos países em desenvolvimento. Segundo o autor, há uma crença bastante difundida entre cientistas, políticos e administradores de que, mediante políticas estruturadoras de sistema, seria possível por ordem no alegado caos que caracteriza os sistemas político-administrativos dos países em desenvolvimento. Boa parte das abordagens teórico-institucionais salienta a função estabilizadora das instituições para os sistemas político-administrativos.

Contudo, Frey entende que devem ser revistas e relativizadas as teorias institucionais que atribuem às instituições um significado estratégico e uma função relacional, regulatória e cultural, posição que considera as instituições principalmente positivas por garantirem a estabilidade dos sistemas:

É mister lembrar que instituições servem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo tempo “determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual” (Waschkuhn, apud Frey, 2000, p. 231).

Em contraste à opinião de Howlett e Hamesh, de que a aplicação do neo-institucionalismo é limitada e vaga para o *policy-making*, Frey ressalta a característica prescritiva da abordagem, ou seja, sua aplicabilidade numa análise em e para as políticas públicas:

O neo-institucionalismo parte do pressuposto “de que as possibilidades da escolha estratégica são determinadas de forma decisiva pelas estruturas político-institucionais, inclusive a capacidade dos atores políticos de modificar essas estruturas de acordo com suas estratégias, por exemplo, por meio de institucionalização, desinstitucionalização, atribuição de funções etc.” [...] Sendo assim, o neo-institucionalismo não pretende oferecer apenas uma perspectiva (adicional) de explicação do comportamento político, mas, além disso, reivindica e se considera em condições de contribuir para estratégias de configuração de políticas mediante estudos científicos. (Frey, 2000, p. 233)

O neo-institucionalismo difere do institucionalismo tradicional pelo fato de que ele não explica tudo por meio das instituições. O fator institucional tem força explicativa restrita, sendo maior “quanto mais consolidado o processo político e quanto mais fragmentadas as instituições” (Beyme, apud Frey, 2000, p. 234). Frey adota a abordagem da análise de estilos políticos como componente explicativo adicional para contornar as limitações do neo-institucionalismo:

impõe-se como componente explicativo adicional o fator “estilo de comportamento político”; esse, por sua vez, é condicionado pela cultura político-administrativa predominante nas instituições. Esse aspecto entra em primeiro plano sobretudo na abordagem da “análise de estilo político”. (Frey, 1995, p. 234)

Para o Tribunal de Contas da União, a percepção de que as falhas em uma política pública podem ser causadas desde sua formulação por problemas inerentes às estruturas político-institucionais amplia sua compreensão da gestão avaliada pelo menos em três sentidos:

- a) as causas de falhas podem estar fora do conteúdo das políticas;

- b) mudanças apenas no conteúdo das políticas públicas podem não ser suficientes para corrigir problemas detectados;
- c) algumas recomendações para mudanças na fase de implementação podem ser inócuas por entraves institucionais.

Além disso, a possibilidade de a causa de falhas estar em uma daquelas dimensões também revela uma outra tarefa a ser realizada pelo TCU para desempenhar seu papel de fiscalizador de desempenho: desenvolver respostas apropriadas para essas falhas que possam aumentar a probabilidade de produzir mudanças efetivas naquelas dimensões.

4.6. Análise de estilos políticos

Também como resultado da crítica ao pressuposto da análise de políticas públicas tradicional, de que os processos políticos seriam determinados principalmente pelos conteúdos da política, surgiu uma vertente de pesquisa que Frey designa “análise de estilos políticos”, e que se dedica mais:

[...] ao aspecto do ‘como’ da política (*politics*), frisando fatores culturais, padrões de comportamento político e inclusive atitudes de atores políticos singulares como essenciais para compreender melhor o processo político, que, por sua vez – eis um pressuposto central dessa abordagem -, repercute na qualidade dos programas e projetos políticos elaborados e implementados” da dimensão política do processo de políticas públicas. (Frey, 2000, p. 235)

Sua base vem da teoria da cultura política. Chilton ensina que o conceito de cultura política foi proposto para tentar resolver um problema de ciência política:

O problema clássico de especificar como as pessoas afetam seu sistema político, e vice-versa. Entendia-se que a “Cultura” (e então a cultura política) transcende o individual, mas não a ponto de negar inteiramente a ação individual. Na verdade, os indivíduos eram socializados em suas culturas, mas eles também as produzem e reproduzem. Entendia-se também que a cultura restringe os sistemas políticos, sem ser idêntica a eles: apenas certos sistemas poderiam ajustar-se a uma dada cultura, mas as conseqüências não desejadas das instituições podem alterar a cultura que as criou. O sucesso dos antropologistas no estudo da cultura assegurava aos cientistas políticos que, propriamente definida, a “cultura política” poderia ser estudada em todas as sociedades. (Chilton, 2003)

Frey procura ilustrar melhor a distinção entre padrões de política e comportamento que são peculiares a certos atores e os que transcendem o indivíduo:

Enquanto no primeiro caso estamos nos referindo aos padrões de comportamento de indivíduos ou de atores corporativos, de unidades administrativas singulares, de partidos ou associações em contextos e situações específicos, no segundo caso, tem-se em vista o concurso de padrões de comportamento político como, por exemplo, o clientelismo, o paternalismo ou a corrupção. Trata-se de elementos característicos de certos sistemas políticos, que são decorrentes da interação e do inter-relacionamento permanentes de atores e grupos de atores, e cujos impactos e efeitos podem ser detectados no âmbito da implementação de políticas públicas, enriquecendo correspondentes estudos qualitativos. Nesses casos, o interesse de estudos pode ser direcionado para a análise do estilo político que predomina dentro de um sistema político-administrativo, ou para os processos de negociação entre governo e sociedade civil. Esses padrões de caráter mais geral, presentes em todas as modalidades de ação política, representam condições que delimitam o comportamento dos atores individuais, estando estes, por sua vez, reproduzindo permanentemente esses padrões de comportamento nas suas ações cotidianas. (Frey, 2000, p. 235)

Os indivíduos reproduzem a cultura política, mas seus comportamentos peculiares podem provocar uma tensão com aquela, principalmente em sociedades instáveis, podendo inclusive ocorrer a mudança de estilo de comportamento político pelo empenho de alguns atores em épocas de ruptura social e política, com a “institucionalização” de uma nova cultura política.

Apesar da simplicidade da noção de cultura política, o desenvolvimento da teoria demonstrou a dificuldade de se construir uma definição científica:

Em detrimento de sua simplicidade superficial, a cultura política apresentou problemas conceituais surpreendentemente complexos. A formulação inicial de Almond definia cultura política como o “padrão particular de orientações para ação política”. Almond e Verba revisaram esse conceito para a “distribuição de padrões de orientação” – uma conceitualização mais em nível individual. Desde que essas formulações foram propostas pela primeira vez, muitos trabalhos teóricos notaram problemas em definir, medir e testar hipóteses em cultura política. Esta corrente de críticas segue em paralelo e sobrepõe-se em alguma medida a uma segunda corrente de novas conceitualizações do conceito. Estas novas conceitualizações não aposentam as antigas; elas apenas tiram a atenção delas. Tal proliferação de conceitualizações é natural para um conceito importante e amplamente utilizado como o de cultura política, mas trinta anos de conceitualizações e críticas teóricas falharam em redimir a antiga promessa do conceito. A cultura política permanece um conceito mais sugestivo que científico. (Chilton, 2003)

Frey trabalha apenas com a noção associada ao conceito de cultura política, que comumente subsume “o condicionamento de estilos políticos pelas representações de valores, pelas idéias, sentimentos e pelas orientações e atitudes predominantes na sociedade” (Frey, 2000, p. 236), remetendo o leitor à definição de Pye:

Cultura política é um conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político e que fornecem os pressupostos e regras embasadoras que governam o comportamento no sistema político. Ela abrange os ideais políticos e as normas operacionais de uma política pública. A cultura política é portanto a manifestação em forma agregada das dimensões psicológica e subjetiva da política. (Pye, apud. Frey, 2000, p. 236).

Uma das abordagens principais da pesquisa em cultura política é a comparativa – comparação entre culturas políticas:

“A pesquisa da cultura política tem por objetivo não apenas a obtenção de conhecimento sobre culturas singulares. Ao avaliar as culturas políticas em relação às suas características que contribuem para a estabilidade democrática, a abordagem contém um forte componente prático e normativo.” (Frey, 2000, p. 238)

Contudo, Frey, concordando com Almond, reconhece que a cultura política não determina completamente o desempenho governamental ou o estilo político:

[...] estilos específicos de política são influenciados por uma variedade de fatores como as tradições nacionais e regionais, as estruturas políticas, o grau de desenvolvimento econômico, as ideologias, o “treinamento cívico” [...] e a própria experiência da prática política [...]. Portanto, a abordagem da cultura política dificilmente pode nos fornecer explicações satisfatórias e definitivas dos estilos políticos. (Frey, 2000, p. 238)

Frey se vale da teoria da cultura política por chamar a atenção para a variedade de elementos que devem ser considerados na avaliação de estilos políticos:

Do ângulo da “policy analysis”, a pesquisa sobre a cultura política nos fornece subsídios e elementos valiosos para a análise do significado da “dimensão subjetiva” no que tange às três dimensões da vida política: o sistema político, o processo político e os “outputs” das políticas setoriais e das decisões do sistema político. (Frey, 2000, p. 238)

A abordagem de “análise de estilos políticos” se preocupa em tornar a dimensão subjetiva mais operacional para a análise de políticas públicas. Frey emprega a definição de Naßmacher de análise de estilos políticos, como sendo:

[...] o exame de estruturas de decisão em relação a políticas setoriais, contanto que essas se encontrem inseridas em elementos político-estruturais formais e informais e se refiram a valores, regras e padrões de ação (tanto individuais como referentes à sociedade como um todo) que são norteadores de comportamento.” (Frey, 2000, p. 239)

Podem-se distinguir duas modalidades de análise de estilos políticos:

- a) investigação de possíveis fatores que possam ter levado à consolidação de um certo estilo de política empiricamente observado. Aqui, o estilo político é uma variável dependente;
- b) investigação de como programas – o resultado material de processos de decisão – podem ser influenciados por estilos políticos concretos. Neste caso, o estilo político é a variável independente.

Frey propõe a utilização da abordagem de estilos políticos em conjunto com a do neo-institucionalismo, primeiro, por entender que a experiência empírica sugere uma condicionalidade mútua entre as as dimensões *politics* e *polity*:

Pelo menos parece evidente que um estilo democrático e cooperativo de condução combina melhor ou exclusivamente com um arcabouço institucional organizado de forma democrática, por outro lado, um estilo autoritário de condução deve ter mais chances de êxito no quadro de uma estrutura organizacional hierárquica (porém não é excluída a possibilidade do exercício de um estilo autoritário de condução sob condições institucionais democráticas). (Frey, 2000, p. 240)

Em segundo lugar, o autor ressalta a existência de pontos de entrecruzamento do objeto de investigação da análise de estilos políticos e da análise de instituições, pois o exame dos padrões de comportamento político deve levar em consideração “não apenas hábitos, costumes, rituais, estilos de comportamento e padrões de rotina política, mas também formas institucionalizadas de comportamento político” (Frey, 2000, p. 241).

Finalmente, devido à limitação explanativa imposta por suas premissas, tanto as abordagens puramente institucionalistas, para as quais uma reengenharia institucional seria capaz de colocar os regimes políticos nas trilhas sólidas da modernização democrática, quanto as abordagens culturalistas, que supõem que a mobilização de novas forças sociais e políticas ou a aplicação de novas estratégias políticas dispensariam reformas institucionais mais profundas, são insuficientes.

Para o Tribunal de Contas da União, a consideração de que, além da dimensão da *policy*, também a dimensão da *politics*, ou seja, os padrões político-administrativos, pode ser causa de falhas nas políticas públicas amplia sua compreensão da gestão avaliada da mesma forma já comentada para as estruturas político-institucionais.

4.7. O quadro de referência de políticas públicas proposto no contexto da realidade brasileira

Frey propõe o quadro de referência descrito acima para democracias não consolidadas como a brasileira, nas quais há uma dinâmica de transformação relevante nas dimensões da *polity* e da *politics*. Essa dinâmica demanda cuidados especiais por parte do analista:

[...] o pesquisador pode se valer apenas de forma muito restrita de estudos primários preexistentes. Além disso, ele corre o risco de ter que enfrentar mudanças significativas até durante o próprio processo de pesquisa. Essas mudanças podem ocorrer não somente em relação à política material, objeto primordial de sua investigação, mas também às instituições políticas e ao *policy network*, ou seja, a rede dos atores políticos que determinam o processo político pode repentinamente mudar durante a realização do projeto de pesquisa. (Frey, 2000, p. 246)

Havendo instabilidade nas três dimensões das políticas públicas, é necessário realizar levantamentos preliminares para analisar as interdependências recíprocas entre as instituições políticas, os processos políticos e os conteúdos concretos das políticas:

Faz-se necessário um certo grau de deslocamento do foco dos estudos da parte dos programas, planos e resultados materiais para os pontos de interseção entre estes por um lado e os processos e instituições por outro, dependendo a necessária intensidade do grau

de deslocamento do próprio grau de fluidez que caracteriza estes pontos de interseção. (Frey, 2000, p. 247)

No contexto do Brasil, o autor entende que a *politics* tem uma influência superior à da *polity*:

A constelação das forças sociais e políticas, ou seja, o exercício de poder pelas elites políticas e econômicas, parece, no caso brasileiro, determinar de forma bem mais decisiva os rumos do País do que quaisquer arranjos, independentemente do quão institucionalizados estes sejam. (Frey, 2000, p. 247)

Uma das evidências que Frey menciona é a observação de que, apesar de as mudanças constitucionais no Brasil levarem regularmente a rupturas e transformações radicais nas estruturas político-administrativas, como no caso das mudanças da Constituição de 1988, essas mudanças institucionais dificilmente conduziram a “efeitos de maior relevância no que diz respeito aos padrões de comportamento político e às realizações materiais concretas” (Frey, 2000, p. 248)

O autor, valendo-se da concepção das democracias delegativas de O’Donnell – democracias não consolidadas e não institucionalizadas que, apesar disso, podem ter um caráter persistente –, procura explicar o fenômeno:

Essa categoria de democracia, na qual [...] o Brasil se insere, é caracterizada pela fraqueza e reduzida densidade de suas instituições, nas quais a influência sobre as decisões políticas fica reservada a uma elite classista. A influência nos processos de decisão política e na implementação das políticas é normalmente exercida de forma direta e não de forma “agregada”, intermediada por partidos e associações. [...] em face da disseminação “irresistível do ideário democrático, por um lado, e à fragilidade e precariedade das novas instituições democráticas, por outro, encontramos várias instituições não-formalizadas que desempenham a função de sustentáculos do poder oligárquico e exercem influência decisiva nos processos político-administrativos; O’Donnell menciona sobretudo o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção [...]. O agir estatal e administrativo se baseia em formas clientelistas de interação, visa mais o caso individual e não soluções coletivas. A política efetiva não vem sendo produzida e implementada, ou só em proporções limitadas, dentro das instituições e de acordo com os procedimentos formalmente previstos na Constituição ou nas leis orgânicas dos municípios, e segue só de forma restrita os padrões de política aspirados teoricamente com os respectivos arranjos institucionais e procedimentais. (Frey, 2000, p. 249)

Para o analista de políticas públicas, esse quadro significa que deve levar em consideração a tendência a uma crescente fragmentação e

setorialização do processo político e, principalmente, a “interferência de padrões peculiares de comportamento político como o clientelismo, o populismo ou o patrimonialismo que eventualmente exercem uma influência maior na definição das políticas públicas do que as instituições formais.” (Frey, 2000, p. 249)

Para essa tarefa, Frey defende o uso das abordagens que reuniu no seu quadro de referência:

Levando em conta a instabilidade e fluidez das estruturas institucionais e dos padrões político-administrativos de países em desenvolvimento, caracterizados por democracias do tipo “delegativo”, como é o caso do Brasil, podemos concluir que nesses países, mais ainda do que em democracias consolidadas, a *policy analysis* deve focar os fatores condicionantes das políticas públicas – *polity* e *politics* – dando ênfase na sua dimensão processual, a fim de poder fazer justiça à realidade empírica bastante complexa e em constante transformação. A integração de elementos da análise de estilos políticos e do neo-institucionalismo no quadro da *policy analysis* parece pois imprescindível, se quisermos compreender a complexidade e a dinâmica dos campos de investigação em questão. (Frey, 2000, p. 251)

4.8. Conclusões

Para desenvolver sua capacidade de aprendizado de políticas públicas, acompanhando de forma sistemática a evolução das políticas públicas e aprimorando sua capacidade de análise, um dos desafios é estruturar, a partir das centenas de abordagens de políticas públicas propostas na literatura, uma composição que permita a maior produção possível de conclusões úteis para a melhoria dos objetivos de economicidade, eficiência e efetividade. Uma das características desse quadro, segundo essa finalidade, deverá ser a capacidade de promover visibilidade ao maior número possível de fatores causadores de falhas nas políticas públicas.

O quadro de referência proposto por Frey é um exemplo de composição de abordagens que busca auxiliar o pesquisador na identificação das causas reais das falhas nas políticas públicas.

O quadro permite levar em consideração as três dimensões das políticas públicas – a dimensão institucional ou *polity*, a dimensão processual ou *politics*

e a dimensão material ou *policy* – como variáveis no tempo, o que é comum em democracias não consolidadas. Uma vez que há concatenações de efeito entre as variáveis, conclui-se que, para compreender a evolução das políticas públicas, é preciso investigar os processos político-administrativos e, conseqüentemente, os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas.

Para o Tribunal de Contas da União, a percepção de que as falhas em uma política pública podem ser causadas desde sua formulação por problemas inerentes às estruturas político-institucionais ou aos padrões político-administrativos amplia sua compreensão da gestão avaliada, tanto no sentido de reconhecer a necessidade de buscar as causas de falhas fora do conteúdo das políticas, quanto de forma a verificar a probabilidade de que recomendações para mudanças na fase de implementação sejam efetivamente consideradas, assim como se a política pública com falhas pode ser acertada apenas com mudanças na fase de implementação.

Além disso, a possibilidade de a causa de falhas estar em uma daquelas dimensões também revela uma outra tarefa a ser realizada pelo TCU para desempenhar seu papel de fiscalizador de desempenho: desenvolver respostas apropriadas para essas falhas que possam aumentar a probabilidade de produzir mudanças efetivas naquelas dimensões.

Conclusão

O desenvolvimento do papel da EFS na fiscalização de desempenho é tarefa mais complexa que no caso da fiscalização tradicional, pois, embora haja conceitos formais aceitos, na prática o instituto ainda está em evolução. Há muito espaço para pesquisas em metodologias, procedimentos e técnicas.

Existem diversos casos práticos registrados de busca de metodologias no campo da avaliação de políticas públicas e programas. A aplicação de metodologia típica de avaliação pode ser feita, desde que não se perca a perspectiva de controle que a fiscalização de desempenho deve ter.

Portanto, é cabível a discussão sobre o papel das EFS na atividade de avaliação da gestão pública como parte da discussão sobre o seu papel na atividade de fiscalização de desempenho.

Do exposto no presente trabalho, as seguintes conclusões podem ser feitas sobre o papel do Tribunal de Contas da União na avaliação da gestão pública a partir de um estudo com base em um quadro de referência de políticas públicas:

- a) O Tribunal de Contas da União pode ser visto como um dos atores que atuam no processo de políticas públicas nas fases “implementação” e “pós-implementação”. Suas ações, contudo, podem produzir efeitos em todas as fases do ciclo.
- b) O Tribunal de Contas da União tem independência no exercício de sua atividade de avaliação, mas um interesse direto no resultado que ela pode produzir, pois visa cumprir objetivos de fiscalização. Seu foco, em princípio, é a forma de implementação e os impactos das políticas públicas, mas a análise da totalidade do processo pode ser útil para o exame de questões da gestão, cabendo discutir a possibilidade de a EFS prever hipóteses de realização desse procedimento amplo em alguns casos mais complexos. Sua abordagem é a da análise para as políticas públicas, com orientação prescritiva.

- c) Como reflexo do seu interesse direto em que os objetivos de fiscalização – economicidade, eficiência e eficácia, além da legalidade e regularidade – sejam atingidos, o zelo por parte do TCE com a efetividade de sua atividade de avaliação deve ser visto como parte de sua missão como fiscalizador de desempenho.
- d) Decorrente da composição única de características e missão institucionais, o Tribunal de Contas da União desenvolve uma atividade de avaliação da gestão própria, que poderia ser denominada avaliação de controle externo. Suas características principais são a finalidade de garantir os objetivos de economicidade, eficiência e efetividade da gestão pública, mas também os de legalidade e regularidade, quando for o instrumento adequado para essa fiscalização, e a independência do avaliador para decidir o modo de realizar os seus trabalhos.
- e) Para garantir a efetividade de sua atividade de avaliação, o TCU deve zelar pela conexão entre os resultados de sua avaliação e as tomadas de decisão, procurando gestionar junto aos diversos atores que tomam decisões de naturezas distintas com base em avaliações:
 - e.1) junto ao Poder Executivo, responsável pela avaliação administrativa, de forma a que esse considere também as recomendações resultantes da avaliação;
 - e.2) junto ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, nos casos em que os resultados de sua avaliação possam constituir prova em processo judicial, como no caso de inconstitucionalidade por inobservância dos objetivos programáticos constitucionais;
 - e.3) junto ao Poder Legislativo, do qual é órgão auxiliar na função de controle externo; e
 - e.4) junto à sociedade, garantindo a transparência da gestão pública junto aos cidadãos.

- f) A conexão entre o TCU e esses atores faz com que a sua atividade de avaliação influencie os resultados de diversas outras fases do ciclo de políticas públicas além da implementação, podendo afetar, por exemplo:
- f.1) a elaboração da agenda, quando constatar que determinados objetivos constitucionais não estão sendo enfrentados;
 - f.2) a adoção da política pública, quando concluir que ela fere objetivos constitucionais;
 - f.3) a adoção da política pública, ao oferecer aos defensores de propostas para enfrentar questões selecionadas na agenda insumos para defender ou criticar determinadas linhas de ação já utilizadas.
- g) Uma vez que os objetivos da avaliação feita pelo Tribunal de Contas da União são semelhantes ao da avaliação feita pelo governo, suas demandas por dados da gestão são semelhantes. O TCU deve saber utilizar sistemas de coleta de informação, planejamento e orçamentação mantidos pelo governo, com a consciência dos problemas de ordem técnica, tais como os relacionados ao uso de indicadores de desempenho, e limitações inerentes à análise racionalista.
- h) O atual sistema de planejamento e orçamento utilizado no Brasil foi estruturado seguindo o desenho de um ciclo de políticas públicas, com bem definidas, o que resultará em produção de informações relacionadas a cada um desses estágios de forma ordenada. Diante desse fato, torna-se interessante para o TCU o uso da abordagem do ciclo de políticas públicas em suas avaliações de forma a melhor utilizar o sistema implementado em 2000.
- i) Partindo do enfoque da conexão entre avaliação e mudança de uma política pública ocorrendo de modo iterativo ao longo de seu desenvolvimento como um processo de aprendizado da parte de

atores políticos sobre a natureza dos problemas da política pública e as soluções para eles, um dos papéis do Tribunal de Contas da União como avaliador de gestão é auxiliar no aprendizado de políticas públicas por parte do governo para que este maximize a taxa de acumulação de conhecimento útil para melhor atingir os objetivos de economicidade, eficiência e efetividade.

- j) O auxílio no aprendizado de políticas públicas será melhor implementado quanto mais o TCU puder ajudar tanto na melhoria dos processos de produção e acumulação de conhecimento quanto na complementação das informações úteis à melhoria do *policy-making*.
- k) Uma das formas de se capacitar para essas operações é estruturar e desenvolver seu próprio sistema de acumulação de conhecimento e aprendizado de políticas públicas, o que envolve aprimorar também sua expertise nas áreas temáticas. Esse sistema seria útil também para a finalidade primária da avaliação como instrumento de fiscalização, que é verificação do desempenho da gestão em função daqueles objetivos supramencionados. O registro histórico das experiências com políticas públicas permitiria delinear sua evolução, servindo inclusive de referência para pesquisas acadêmicas sobre políticas públicas que podem aprimorar a teoria e a prática.
- l) Para desenvolver sua capacidade de aprendizado de políticas públicas, acompanhando de forma sistemática a evolução das políticas públicas e aprimorando sua capacidade de análise, um dos desafios é estruturar, a partir das centenas de abordagens de políticas públicas propostas na literatura, uma composição que permita a maior produção possível de conclusões úteis para a melhoria dos objetivos de economicidade, eficiência e efetividade. Uma das características desse quadro, segundo essa finalidade, deverá ser a capacidade de promover visibilidade ao maior número possível de fatores causadores de falhas nas políticas públicas.

- m) O uso de um quadro que leve em consideração as três dimensões das políticas públicas – a dimensão institucional ou *polity*, a dimensão processual ou *politics* e a dimensão material ou *policy* – como variáveis no tempo, o que é comum em democracias não consolidadas, e suas influências recíprocas, permite perceber que as falhas em uma política pública podem ser causadas desde sua formulação por problemas inerentes às estruturas político-institucionais ou aos padrões político-administrativos.
- n) Essa compreensão da interação entre as dimensões das políticas públicas revela novas tarefas a serem cumpridas pelo TCU em seu papel de avaliador de gestão:
- n.1) buscar as causas de falhas nas políticas públicas fora da dimensão da *policy*, investigando as estruturas político-institucionais ou aos padrões político-administrativos;
 - n.2) investigar se mudanças apenas no conteúdo da política pública são suficientes para corrigir problemas detectados;
 - n.3) investigar os possíveis entraves decorrentes das estruturas político-institucionais ou dos padrões político-administrativos à efetividade da atividade de avaliação do TCU; e
 - n.4) desenvolver respostas apropriadas para as falhas decorrentes de problemas na *policy* e na *politics* que possam aumentar a probabilidade de produzir mudanças efetivas naquelas dimensões.

REFERÊNCIAS

- BARZELAY, Michael. Central Audit Institutions and Performance Auditing: A Comparative Analysis of Organizational Strategies in the OECD. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v. 10, n. 3, jul/1997, pp. 235-260.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Imprensa Nacional, 2004.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento MTO-02: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000*. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.
- _____. Senado Federal. Comissão cria bancada do Milênio. Disponível em <http://www2.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=39638>. Acesso em 01 jul 2004.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília: TCU, Coordenação de Fiscalização e Controle, 2000.
- _____. Tribunal de Contas da União. *Plano estratégico: 2003-2007*. Brasília: TCU, 2003.
- BUGARIN, P. S. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. 2002, 188f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília.
- CHILTON, S. *Grounding Political Development*. Disponível em: <http://www.d.umn.edu/~schilton/Articles/GPD6.html>. Acesso em: 18 mar. 2004.
- COMPARATO, Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, ano 35, n. 138, p. 39-48, abr/jun 1998.
- CORE, F. G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. ENAP, Texto para discussão nº 44, Brasília: out. 2001.
- DUNN, W.N. *Public Policy analysis: na introduction*. 2. Ed. New Jersey: Prentice Hall, 1994.
- DYE, T. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1976.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, jun 2000.
- FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GARCIA, R.C. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. IPEA, Texto para discussão n.º 776, Brasília: jan. 2001.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Ontario: Oxford University Press, 1995.

INTOSAI. Code of Ethics and Auditing Standards, 2001. Disponível em <http://www.intosai.org>. Acesso em 23 out. 2003.

_____. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1998. Disponível em http://www.intosai.org/2_LIMADe.html. Acesso em 23 out. 2003.

MAY, J. V.; Wildavsky, A. B. *The policy cycle*. Beverly Hills: Sage, 1978.

PARSONS, W. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cambridge: University Press, 1995.

POLLITT, Christopher et al. *Performance or compliance? Performance audit and public management in five countries*. New York: Oxford University Press, 1999.

PONTES FILHO, Valmir. O controle das políticas públicas. In: *Cadernos de Soluções Constitucionais – Vol. 1*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do desenvolvimento humano 2003*. Queluz: Mensagem, 2004.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa.. O Ministério Público e a efetividade das políticas públicas. *Revista jurídica Consulex*, ano VI, n. 129, 31 de maio 2002.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. *Controle externo da administração pública do Brasil: o Tribunal de Contas da União – uma análise jurídico-administrativa*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

SCHICK, A. The road to PPB: the stages of budget reform. *Public Administration Review*, v. 26, p. 243-258, dez.1966.

THEODOULOU, S. Z. The contemporary language of public policy: a starting point. In: THEODOULOU, S.Z.; CAHN, M.A. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995. p. 1-9.

THEODOULOU, S. Z. How public policy is made. In: THEODOULOU, S.Z.; CAHN, M.A. *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995. p. 86-96.

THEODOULOU, S.Z. Policy and politics in six nations: a Comparative perspective on policy making. Upper Saddle River: Prentice Hall, 2002.

VRIES, Michiel S. de. Desenvolvimentos na Europa: a idéia das gerações de políticas públicas. *Revista de Administração*, v. 34, n. 1, p. 29, 52, jan/mar 1999.

WORLD BANK. Brazil planning for performance in the federal government: review of Pluriannual Planning. Report n. 22870-BR, dec 2001.