

**CONTROLE EXTERNO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E *POLICY EVALUATION* – OS TRIBUNAIS DE
CONTAS E SUA FUNÇÃO DE AUDITORIA DE PROGRAMAS PÚBLICOS**
**EXTERNAL CONTROL OF PUBLIC POLICY AND POLICY EVALUATION - COURTS OF ACCOUNTS
AND AUDIT OF PUBLIC PROGRAMS**

JOSÉ RICARDO PARREIRA DE CASTRO

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo abordar o papel dos Tribunais de Contas na realização de auditoria de políticas públicas, realizando o que a doutrina denomina *Policy Evaluation*, ou seja, Avaliação de Políticas Públicas. Partindo de um dos possíveis conceitos de Políticas Públicas e suas vinculações com o Direito, avançaremos no sentido de distinguir a avaliação da Política Pública (o processo decisório estatal) e a avaliação de Políticas Públicas (as ações estatais que visam gerar resultados concretos), para, na seqüência, demonstrar como os Tribunais de Contas têm contribuído para a avaliação de políticas públicas através da realização de suas auditorias, os quais, por força de comando constitucional, não se vinculam exclusivamente à legalidade. À guisa de conclusão, buscaremos mostrar como uma avaliação estatal de Políticas Públicas pode superar os problemas normalmente apontados pela doutrina quanto à este tipo de atividade.

Palavras-chave: Controle Externo, Políticas Públicas, Avaliação, Tribunais de Contas.

Abstract

This work aims to address the role of Supreme Audit Courts in its audit of public policies and, performing what is called by doctrine as Policy Evaluation, ie, Assessment of Public Policies. Starting from one of the possible concepts of public policy and its links to the Law, we move forward in order to distinguish the evaluation of public policy (State decision-making) and evaluation of public policies (state actions aimed at generating concrete results), for, in the sequence, demonstrate how the Audit Courts have contributed to the evaluation of public policies by conducting its audits, which, by virtue of constitutional command, are not tied exclusively to legality. In the end, we try to show how a state evaluation of public policies can overcome the problems usually appointed by the doctrine regarding this type of activity.

Keywords: External Control, Public Policy, Evaluation, Audit Courts.

I. Introdução

Em que pese se tratar de uma disciplina cuja gênese é relativamente recente, o estudo das Políticas Públicas evoluiu muito, principalmente a partir da construção de modelos teóricos que buscam explicar o surgimento e o desenvolvimento das Políticas Públicas. Além disto, uma parcela significativa dos estudos volta-se também para a **avaliação** de políticas públicas, isto é, para a verificação empírica dos resultados obtidos por tal ou qual ação estatal. Também neste caso, existem diversos tipos de modelos, métodos de análise e indicadores, todos voltados para medir os resultados produzidos pelas ações estatais.

No caso brasileiro¹, porém, é preciso atentar para o fato de que existe, na estrutura estatal, um órgão público que, dentre outras funções de relevância, desempenha funções específicas de avaliação e controle da execução de políticas públicas, à saber, os Tribunais de Contas (da União, dos Estados, dos Municípios e, no caso dos dois maiores municípios do País, Rio de Janeiro e São Paulo, do Município). Aos Tribunais de Contas, por força dos arts. 70 e 71² da Constituição da República compete fiscalizar, não só sob o prisma da legalidade, mas também da economicidade e da legitimidade, as entidades da Administração Pública Direta e Indireta, o que significa dizer que, à estes Tribunais impõe-se o dever de analisar os resultados por estas últimas entidades produzidos, no âmbito de suas competências individuais. Vale dizer: muitas vezes, a apreciação feita pelos Tribunais de Contas incide sobre políticas públicas, as quais são analisadas não só sob o prisma jurídico, mas, principalmente, quanto à produção de resultados concretos.

Assim, a atividade realizada pelos Tribunais de Contas subsume-se no conceito de **avaliação** de políticas públicas. Secchi, citando Anderson, afirma que a avaliação da política pública “(...) é o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação

¹ Não se desconhecem, contudo, exemplos de outros países que, como o Brasil, adotam um “Tribunal de Contas” que tenha, além de outras funções, o de análise e avaliação de políticas públicas. Vale inclusive citar o exemplo da França, até mesmo porque os Tribunais de Contas brasileiros baseiam-se, todos, no sistema francês de controle de contas.

² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

*pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática (...)*³, sendo certo ainda que, neste caso, a avaliação de políticas públicas realizada pelos Tribunais de Contas, em razão de obedecer à comando constitucional, pode não padecer os principais problemas apontados pela doutrina especializada quanto à questão, normalmente vinculados à questão da utilização (ou não) dos resultados da avaliação.

Primeiramente, trataremos de fixar um conceito de Política Pública e de suas vinculações com o Direito, na medida em que as políticas públicas, de modo geral, têm por objetivo a concretização de direitos fundamentais. Estabelecidas estas interfaces, buscaremos distinguir a avaliação da Política Pública (isto é, do processo de escolha e decisão que ocorre no âmbito da Administração Pública) da avaliação de Políticas Públicas (ou seja, da apreciação dos resultados produzidos ou não pela atividade estatal). Após, faremos uma breve exposição acerca do papel atual dos Tribunais de Contas na avaliação e auditoria de políticas Públicas, para, ao final, concluirmos abordando a questão referente à utilização (ou não) dos resultados da avaliação realizada pelos Tribunais de Contas, tema que é apontado pela doutrina especializada como um problema específico nos estudos que tratam de *Policy Evaluation*.

II. Conceito de Política Pública e suas interfaces com o Direito

Com efeito, são inúmeros os conceitos de “*Política Pública*” existentes, cada qual ressaltando uma ou mais características específicas da noção, sem, contudo, abarcar a totalidade do conceito, até mesmo em função de sua complexidade. Afinal, são diversas as notas específicas que podem servir como elementos de caracterização daquilo que convencionamos denominar de Políticas Públicas. Leonardo Secchi, ao tratar do tema, aduz o seguinte:

Qualquer definição de política pública é arbitrária. Na literatura especializada não há um consenso quanto à definição do que seja uma política pública, por conta da disparidade de respostas para alguns questionamentos básicos: 1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? 2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? 3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?⁴

³ ANDERSON, *apud* SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ªEd.** São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 62.

⁴ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ªEd.** São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 2.

Celina Souza, corroborando a posição de Secchi quanto à multiplicidade de conceitos, e citando diversos estudiosos estrangeiros afirma que:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. (...) A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Já a definição mais clássica é atribuída à Lowi *apud* Rezende (2004:13): política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.⁵

Já Thomas R. Dye define políticas públicas de forma simples, afirmando que “*Políticas públicas são tudo aquilo que os governos escolham fazer ou não fazer*”⁶, ao passo que Secchi vincula toda e qualquer tentativa de conceituação da Política Pública àquilo que ele chama de “*problema público*”⁷, ou seja, a questão, percebida como um problema por grande número de pessoas, que se pretende resolver a partir da ação estatal.

Aproximando-se de uma conceituação que possa ser transposta para o Direito, Maria Paula Dallari Bucci, apontando que uma política pública somente pode ser entendida como um esquema complexo e ordenado⁸, afirma que políticas públicas são “*(...) programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*”⁹. Destarte, a citada autora explicita sua posição, descrevendo assim seu conceito de política pública: “*(...) Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo*

⁵ SOUZA Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas, in HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012, p. 68. Vale reparar, neste diapasão, a similaridade entre o conceito de Política Pública expresso por Lowi com os conceitos de Direito comumente utilizados pela doutrina, inclusive naquilo que toca às sanções punitivas e premiaias.

⁶ DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy, Fourteenth Edition**. Upper Saddle River: Pearson, 2013, p. 3. No original: “*Public Policy is whatever governments choose to do or not to do*”.

⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ªEd.** São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 9.

⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari, O Conceito de Política Pública em Direito, in **Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico**, BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 38-39.

⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari, O Conceito de Política Pública em Direito, in **Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico**, BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 38-39.

em que se espera o atingimento dos resultados”¹⁰, sendo certo, porém, que a própria autora ressalva a possibilidade de inexistir um conceito “*jurídico*” de políticas públicas¹¹.

Não nos parece que seja o caso de inexistir um conceito “*jurídico*”, mas apenas de perceber que o tema é eminentemente multidisciplinar, exigindo, por isso, não só um ponto de vista a partir do Direito, mas também outros, a partir da Economia, da Sociologia, das Ciências Sociais, etc. Naquilo que toca ao Direito, o tema Políticas Públicas se vincula, eminentemente, à outros dois temas: a **Teoria dos Direitos Fundamentais** e o **Direito Financeiro**.

Tal como se passou com a apreciação dos inúmeros conceitos de Políticas Públicas, não há consenso acerca de uma teoria dos Direitos Fundamentais, existindo, ao revés, diversas “*Teorias dos Direitos Fundamentais*”. Não obstante eventuais divergências, inclusive quanto à questões terminológicas¹², todos aqueles que operam a partir do marco teórico do chamado “*Neoconstitucionalismo*”¹³ concordam em afirmar que, no sistema jurídico, os Direitos Fundamentais, tais como estabelecidos na Constituição da República, assumem posição central e de extrema relevância. De acordo com Robert Alexy:

O significado das normas de direitos fundamentais para o sistema jurídico é o resultado da soma de dois fatores: da sua fundamentalidade formal e da sua fundamentalidade substancial.

A fundamentalidade formal das normas de direitos fundamentais decorre da sua posição no ápice da estrutura escalonada do ordenamento jurídico, como direitos que vinculam diretamente o legislador, o Poder Executivo e o Judiciário. (...)

À fundamentalidade formal soma-se a fundamentalidade substancial. Direitos fundamentais e normas de direitos fundamentais são fundamentalmente

¹⁰ . BUCCI, Maria Paula Dallari, O Conceito de Política Pública em Direito, in **Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico**, BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari, O Conceito de Política Pública em Direito, in **Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico**, BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 47.

¹² Ingo Wolfgang Sarlet, ao justificar o título de sua obra, assim se refere à questão: “No que concerne à terminologia e ao conceito adotados, a própria utilização da expressão ‘direitos fundamentais’ no título desta obra já revela, de antemão, a nossa opção na seara terminológica, o que, no entanto, não torna dispensável uma justificação, ainda que sumária, deste ponto de vista, no mínimo pela circunstância de que, tanto na doutrina, quando no direito positivo (constitucional ou internacional), são largamente utilizadas (e até com maior intensidade), outras expressões, tais como ‘direitos humanos’, ‘direitos do homem’, ‘direitos subjetivos públicos’, ‘liberdades públicas’, ‘direitos individuais’, ‘liberdades fundamentais’ e ‘direitos humanos fundamentais’, apenas para referir algumas das mais importantes; Não é, portanto, por acaso, que a doutrina tem alertado para a heterogeneidade, ambigüidade e ausência de um consenso na esfera conceitual e terminológica, inclusive no que diz com o significado e conteúdo de cada termo utilizado (...)” in SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais – Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional, 11ª Ed.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 27

¹³ Luís Roberto Barroso, ao tratar da questão, afirma que “No plano teórico, três grandes transformações subverteram o conhecimento convencional relativamente à aplicação do direito constitucional: a) o reconhecimento de força normativa à Constituição; b) a expansão da jurisdição constitucional; c) o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional (...)” in BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** São Paulo: Saraiva, 2009, p. 262.

substanciais porque, com eles, são tomadas decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade. (...)

Com a tese das fundamentalidades formal e substancial afirma-se que as normas de direitos fundamentais desempenham um papel central no sistema jurídico (...)¹⁴

Esta tese é adaptada ao Direito Constitucional positivo brasileiro por Ingo Sarlet, que parte das premissas postas por Alexy quanto às fundamentalidades formal e substancial, atingindo os seguintes resultados:

A fundamentalidade formal encontra-se ligada ao direito constitucional positivo e resulta dos seguintes aspectos, devidamente adaptados ao nosso direito constitucional pátrio: a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico, de tal sorte que – neste sentido – se cuida de direitos de natureza supralegal; b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-se submetidos aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (cláusulas pétreas) da reforma constitucional (art. 60 da CF) (...); c) por derradeiro, cuida-se de normas diretamente aplicáveis e que vinculam de forma imediata as entidades públicas e privadas (art. 5º, §1º da CF). A fundamentalidade material, por sua vez, decorre da circunstância de serem os direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade (...)¹⁵

É justamente esta dupla fundamentalidade (formal/material) que permite que se reconheça aos Direitos Fundamentais não só um caráter subjetivo, isto é, de uma pretensão, pertencente à um sujeito de direito, à uma determinada prestação (dar, fazer ou não fazer), mas também um caráter **objetivo**, ou seja, o caráter de expressão de uma determinada escolha, ou mesmo opção valorativa diante de determinados fatos da vida. Em outros termos: a coletividade – agindo através do Estado – ao reconhecer determinado direito como revestido de caráter fundamental, também reconhece que aquele direito exprime uma determinada escolha, fundada em valores¹⁶, situação que, decerto, faz brotar diversas outras questões, tais como aquelas voltadas às teorias da argumentação e à razão prática¹⁷, sendo esta também uma característica marcante do que se convencionou denominar Neoconstitucionalismo.¹⁸

¹⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**, Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 520-523.

¹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais – Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**, 11ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 74-75.

¹⁶ Em longo verbete, Nicola Abbagnano conceitua valor como “O que deve ser objeto de preferência ou escolha, sendo utilizado desde a Antiguidade para indicar a utilidade ou o preço dos bens materiais e a dignidade ou o mérito das pessoas”. Para um estudo mais aprofundado, confira-se ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**, ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 989 e segs.

¹⁷ Antônio Cavalcanti Mais, ao tratar do Neoconstitucionalismo, faz menção ao aspecto normativo desta vertente, destacando justamente “(...) a problemática da razão prática, isto é, razão que ‘(...) consiste em um conjunto de

Conforme Alexy, esta postura de reconhecer, nos Direitos Fundamentais, uma “*tábua*” de valores¹⁹ capazes de guiar as atividades estatais e a própria interpretação do direito²⁰ surge a partir de julgados do Tribunal Constitucional Federal alemão. Usando as palavras do próprio Tribunal, afirma-se que “(...) *as normas de direitos fundamentais contêm não apenas direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra o Estado, elas representam também uma ordem objetiva de valores, que vale como decisão constitucional fundamental para todos os ramos do direito, e que fornece diretrizes e impulsos para a legislação, a Administração e a jurisprudência*”.²¹ Já Canotilho alude à uma fundamentação objetiva dos direitos fundamentais, “(...) *quando se tem em vista o seu significado para a colectividade, para o interesse público, para a vida comunitária (...)*”²², ao passo que Sarlet, descrevendo a posição da Corte Constitucional da Espanha, afirma que “(...) *os direitos fundamentais passaram a apresentar-se no âmbito da ordem constitucional como um conjunto de valores objetivos básicos e fins diretivos da ação positiva dos poderes públicos, e não apenas garantias negativas dos interesses individuais (...)*”²³

Esta expressão dos direitos fundamentais como valores fundantes da coletividade espalha-se por todo o ordenamento jurídico, permitindo a releitura dos institutos jurídicos à luz

argumentos que justificam proferimentos prescritivos ou normativos, preferências, julgamento de valor ou normas. MAIA, Antônio Cavalcanti. As Transformações dos Sistemas Jurídicos Contemporâneos: apontamentos acerca do Neoconstitucionalismo, in QUARESMA, Regina, OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula e OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 23.

¹⁸ Para Ana Paula de Barcellos “Do ponto de vista material, ao menos dois elementos caracterizam o neoconstitucionalismo e merecem nota: (i) a incorporação explícita de valores e opções políticas nos textos constitucionais, sobretudo no que diz respeito à promoção da dignidade humana e dos direitos fundamentais; e (ii) a expansão de conflitos específicos e gerais entre as opções normativas e filosóficas existentes dentro do próprio sistema constitucional (...). BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Políticas Públicas, in QUARESMA, Regina, OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula e OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 799.

¹⁹ Ricardo Lobo Torres afirma que os valores jurídicos compõem um sistema aberto, são objetivos e parciais, encontram-se em permanente interação, sem formação de uma escala hierárquica, tendem à polaridade, são analógicos, e se revestem de grau máximo de generalidade e abstração. Para maiores detalhes, ver TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, Vol. II – Valores e Princípios Constitucionais Tributários**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 42-43.

²⁰ O que, no entender de Ricardo Lobo Torres, permitiria o surgimento de uma nova “jurisprudência dos valores”, de inspiração marcadamente kantiana, configurando “(...) doutrina que reaproxima o direito da moral, reconhece a objetividade dos valores jurídicos e procura legitimá-los pelas vias epistêmicas e pragmáticas”. TORRES, Ricardo Lobo. A Jurisprudência dos Valores in SARMENTO, Daniel (coord.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 525.

²¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**, Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 524.

²² CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª Ed.** Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.256.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais – Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional, 11ª Ed.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 143.

destes novos vetores interpretativos²⁴, e, mais do que isso, impondo o que Sarlet chama de “*eficácia dirigente*”:

(...) Neste contexto é que se afirma conterem os direitos fundamentais uma ordem dirigida ao Estado no sentido de que a este incumbe a obrigação permanente de concretização e realização dos direitos fundamentais. Cumpre assinalar, ainda no que concerne a este aspecto, que esta ordem genérica de efetivação inerente a todos os direitos fundamentais obviamente não se confunde e não afasta a existência de normas (princípios ou regras) de direitos fundamentais específicas de cunho impositivo, que – exclusivamente ou para além de consagrarem direito subjetivo individual – impõem ao legislador (ao menos em primeiro plano) a concretização de determinadas tarefas, fins e/ou programas mais ou menos genéricos (...)²⁵

Ora, se estes direitos fundamentais, como afirmado por Sarlet, impõem ao legislador uma determinada “*agenda*”, compostas de tarefas, fins e/ou programas, todos voltados à concretização de tais direitos fundamentais na esfera fática, resta inequívoco que estes direitos fundamentais compõem, na essência, uma “*agenda*” de políticas públicas. Neste sentido, Barcellos arremata:

Nesse contexto, compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, para isso, cabe-lhe implementar ações e programas dos mais diferentes tipos, garantir a prestação de determinados serviços, etc. Esse conjunto de atividades pode ser identificado como ‘políticas públicas’. É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais que dependam de ações para sua promoção.²⁶

Em outros termos: os direitos fundamentais, tal como estabelecidos na Constituição da República, impõem ao governo uma “*agenda*”, um “*roteiro*” acerca das medidas que devem ser implementadas pela Administração Pública. Porém, há mais um elemento que deve ser considerado neste contexto: toda ação da Administração Pública exige o dispêndio de recursos, sejam estes pecuniários, sejam recursos humanos, ou ainda outros quaisquer. Ou seja: além da vinculação com a Teoria dos Direitos Fundamentais, as Políticas Públicas também andam de mãos dadas com o Direito Financeiro. Régias Fernandes de Oliveira, invocando o conceito de

²⁴ Como, p. ex., a releitura do poder de polícia administrativa feita por Juarez Freitas, para quem este poder de polícia administrativa passa a ser definido como uma “(...) limitação administrativa que visa a proteger e harmonizar direitos fundamentais de forma sistematicamente satisfatória (...)”, cf. FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais**, 4ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 208.

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais – Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional**, 11ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 146-147.

²⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Políticas Públicas, in QUARESMA, Regina, OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula e OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 804.

“*necessidades públicas*” (bem próximo do conceito de Secchi de “*problema público*”) bem explicita a relação:

Com o agigantamento do Estado e sua intervenção em quase todas as atividades humanas, cresce a importância do estudo das *necessidades públicas*. Cuida-se, antes de tudo, para preenchimento do conceito, de uma *decisão política*. O Estado é quem vai dizer, para usar verbo vicário, no texto constitucional e nas leis posteriores, quais as necessidades que vai encampar como públicas.

(...) Em verdade. Quando da entrada em vigor de texto constitucional, com a definição das estruturas políticas, das regras de competência, da repartição dos interesses, as pressões sociais e econômicas, os jogos de grupo, as conveniências ocasionais, os ideais religiosos, tudo entra em jogo, na batalha dos interesses, dando causa ou origem a um conglomerado de normas que passa a disciplinar a vida em sociedade. A definição constitucional deve, também, estabelecer quais os interesses que ao Estado incumbe zelar. A saber, na grande massa de possibilidade interventivas do Estado, tem ele o dever de atender a determinados interesses imediatos, que devem ser definidos na Constituição Federal e nas leis subsequentes.

(...) Amplamente, pois, pode-se falar que tudo aquilo que incumbe ao Estado prover, em decorrência de uma decisão política, inserida em norma jurídica, é necessidade pública.²⁷

Vale colacionar também a lição introdutória de Caldas Furtado, bastante elucidativa:

O Estado, considerado como uma organização destinada a assegurar as condições universais de ordem social, tem a missão, que justifica sua existência, de prestar serviços para o cidadão. Não se concebe a idéia de Estado sem a conseqüente prestação dos denominados serviços públicos. Buscando esse objetivo, ele desenvolve atividades de natureza diversificada (políticas, sociais, administrativas, econômicas, etc.), favorecendo o homem nos mais diversos setores, tais como saúde, educação, meio ambiente, segurança, prestação jurisdicional, infraestrutura, urbanização, transporte, saneamento básico, previdência, assistência e inclusão social, dentre tantos outros.

Para seu desempenho, o Poder Público precisa de recursos pecuniários e de disciplina na aplicação desses recursos. Essa condição impõe ao ente público o exercício de uma atividade-meio, instrumental, que não cumpre função de atender diretamente à satisfação das necessidades da coletividade, mas possibilita o alcance dos fins colimados pelo Estado. É a atividade financeira que, de acordo com Rubens Gomes de Sousa, se desenvolve fundamentalmente em três campos: a receita, isto é, a captação de recursos, quer sejam obtidos por imposição, quer sejam criados diretamente pelo Estado; a gestão, que é a administração de tais recursos e a conservação do patrimônio público; e a despesa, ou seja, o emprego desses recursos para a realização dos fins visados pelo Estado. Hoje em dia, essa atividade-meio da Administração Pública se opera por intermédio de recebimentos e pagamentos feitos em moedas, daí a denominação atividade financeira.²⁸

²⁷ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro, 2ª Ed.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 63-65.

²⁸ CALDAS FURTADO, J.R. **Direito Financeiro, 4ª Ed.** Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 37.

A tríplice relação entre Políticas Públicas, Teoria dos Direitos Fundamentais e Direito Financeiro pode ser agora facilmente percebida: a pauta de ações estatais, que se consubstanciam nas diversas Políticas Públicas realizadas pelo Estado, nos mais diversos campos (saúde, educação, segurança, transportes, etc.) é determinada pelos Direitos Fundamentais estabelecidos na Constituição da República, o que significa dizer que as Políticas Públicas, observadas no seu aspecto material, têm por objetivo concretizar os Direitos Fundamentais estabelecidos em favor dos cidadãos. Tal concretização exige o dispêndio de recursos financeiros²⁹, razão pela qual o Estado deve desempenhar algum tipo de atividade financeira, disciplinando, através do Direito Financeiro, tanto a coleta dos recursos necessários à consecução das Políticas Públicas (principalmente através da tributação), como a administração e o posterior desembolso destes recursos pecuniários (através das regras orçamentárias estabelecidas também na Constituição da República).

Ora, se, como vimos, os recursos pecuniários utilizados na consecução de Políticas Públicas advém, principalmente, da tributação, fica claro que, ao fim e ao cabo, é a coletividade que “*banca*” a realização dos Direitos Fundamentais, através dos recursos retirados da sociedade pelo Estado. Assim sendo, resta claro o interesse que a coletividade tem (ou, ao menos, deveria ter) na Avaliação de Políticas Públicas – afinal, ninguém gosta de ver seu “*dinheiro*” desperdiçado, e, neste ponto, a *Policy Evaluation* pode ter algo à contribuir. Passemos à questão.

III. Avaliação da Política Pública x Avaliação de Políticas Públicas

Os estudos sobre Políticas Públicas, via de regra, inserem a atividade de avaliação no chamado Ciclo de Políticas Públicas, o qual, consoante Secchi “(*...*) *é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases seqüenciais e interdependentes*”³⁰. Estas fases seriam as seguintes: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e

²⁹ Basta, para que se perceba tal fato, alguns exemplos: no âmbito da educação, mostra-se necessária a contratação – e o conseqüente pagamento – de professores. Para uma política de saúde, haverá a necessidade de aquisição de medicamentos, bem como o pagamento de médicos. Uma política pública de segurança poderá exigir o dispêndio de recursos financeiros em material de monitoramento, e, como não poderia deixar de ser, no pagamento de pessoal apto à utilizar tais equipamentos. À toda evidência, onde houver Política Pública, haverá dispêndio estatal, ainda que apenas a título de fomento da atividade privada.

³⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ªEd.** São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 43.

7) extinção. É importante destacar que este ciclo serve, tão somente, como um modelo, de maneira a organizar o pensamento, já que ele não reflete a dinâmica de surgimento e evolução de uma política pública no dia-a-dia das atividades da Administração Pública.

Da mesma forma, o estabelecimento do Ciclo de Políticas Públicas facilita também a separação conceitual que deve ser feita entre os diversos significados da expressão “*Política Pública*”. Em uma primeira acepção (que não é a que utilizamos aqui), “*Política Pública*” pode significar o mesmo que “*processo decisório público*”, onde, de acordo com Dallari Bucci, apoiada em Easton:

Passa-se a analisar o sistema político como um sistema de comportamentos, sua estrutura e processo, considerando o ambiente, outros sistemas, demandas, petições, autoridades, etc. Com isso, buscava-se captar a realidade organizativa, social, política e institucional da política, com um modelo formal de decisões, interações, *inputs* e *outputs*, influências de ambientes, informação e configuração do *flow of policy*, com o propósito de buscar uma visão totalizadora, com base no plano ou no sistema.³¹

Este “*processo decisório público*” pode, por óbvio, ser avaliado, e, assim sendo, tal atividade é definida por Figueiredo e Figueiredo como avaliação política, isto é “(...) *a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível à qualquer outra*”.³²

Cabe afivelar, desde logo, que, embora possam os Tribunais de Contas, de modo geral, tratar destas questões – isto é, avaliar e auditar o processo decisório público – não é este o foco principal de sua atuação. Em regra, eventuais observações acerca da “*Política Pública*”, nesta acepção, serão feitas por necessidade de fundamentar suas decisões, em obediência aos termos do art. 93, IX³³ da Constituição da República, aplicável aos membros dos Tribunais de Contas em razão da submissão destes ao Estatuto da Magistratura, nos termos do art. 73, §3^{o34} também da

³¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.104-105.

³² FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica in **Análise e Conjuntura Vol. 1, nº 3**. Belo Horizonte:FJP, 1986, p.108.

³³ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

(...)

IX todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

³⁴ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. .

Constituição Federal. Em outros termos: os Tribunais de Contas, ao fundamentarem suas decisões, podem até observar que determinado processo decisório - o momento onde, de acordo com Secchi “(...) *os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas*”³⁵ – não foi o melhor, ou o mais adequado, mas, salvo na hipótese de uma patologia grave (presença de ilegalidade, ilegitimidade ou anti-economicidade), carecerão os Tribunais de competência para intervir.

A “*Política Pública*” ao qual se aplica o Ciclo de Políticas Públicas anteriormente mencionado pode ser traduzida pela expressão “*Programa Público*”, isto é (...) *um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública, ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito*”³⁶.

Vale dizer: é a coordenação de órgãos, agentes e recursos estatais, no espaço e no tempo, com vistas à realização de um objetivo específico, à saber, tornar concreto, no mundo dos fatos, para uma determinada quantidade de cidadãos, um determinado direito fundamental. Faz-se aqui referência ao espaço e ao tempo pois, à luz de nosso quadro constitucional, são possíveis políticas públicas locais, regionais ou nacionais³⁷, e ainda políticas públicas limitadas no tempo.³⁸

A menção à coordenação alude também ao inarredável aspecto processual das políticas públicas, já que a concretização de direitos fundamentais pode exigir (e no mais das vezes exige) a realização de diversos atos, tanto pela Administração, como pelos particulares, todos eles encadeados com vistas à um objetivo final (a concretização do direito fundamental, seja ele de conteúdo negativo, seja ele de conteúdo positivo), sendo justamente este aspecto processual que desencadeia uma revisão do conceito proposto por Maria Paula Dallari Bucci pela própria autora, aduzindo esta o seguinte:

(...)

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

³⁵ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**, 2ªEd. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 51.

³⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari, O Conceito de Política Pública em Direito, *in Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*, BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

³⁷ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

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

³⁸ Conforme art. 60 e incisos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

O princípio de reflexão alinhado naquela oportunidade carecia de desenvolvimento sob o aspecto processual. Na verdade, a política pública só pode ser compreendida como arranjo complexo, conjunto ordenado de atos (e assim deve ser tratada também na esfera judicial).

O aspecto processual como elemento de conexão dos múltiplos componentes desse arranjo destaca-se na proposição de Jean-Claude Thoenig: 'Programas de ação de autoridades governamentais formando um conjunto de processos e de interações concorrendo ao enfrentamento e à solução de um certo número de problemas postos na agenda das autoridades'.³⁹

Há que se distinguir, portanto, entre “*Avaliação DA Política Pública*” (ou seja, avaliação do processo decisório existente no âmbito da Administração Pública) e “*Avaliação DE Políticas Públicas*” (a avaliação dos programas públicos criados para a concretização dos direitos fundamentais).

Mas, sendo, assim, o que viria a ser esta “*Avaliação*”? Trata-se, por certo, de tema que já foi abordado por aqueles que estudam as diversas etapas do Ciclo de Políticas Públicas. Secchi define a avaliação como “*(...) a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes*”⁴⁰. Costa e Castanhar, apoiados no conceito propalado pela UNICEF, aduzem que a avaliação:

(...) trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.⁴¹

Trata-se, à toda evidência, de verificar, empiricamente, se o conjunto de atos praticados com vistas à concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição de fato concretizaram tais direitos e em que medida tais direitos restaram, ou não, realizados. Para isso, e ainda com apoio em Secchi, exigem-se critérios, indicadores e padrões⁴². Os critérios são definidos como “*(...) mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos*

³⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari, O Conceito de Política Pública em Direito, in **Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico**, BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006, p. 38-39.

⁴⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ªEd.** São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 63.

⁴¹ COSTA, Frederico Lustosa da e CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos, in **Revista de Administração Pública**, vol 37, nº 5. Rio de Janeiro: FGV, Set/Out. 2003, p. 972.

⁴² SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ªEd.** São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 63.

(...)”⁴³ alicerçados em “(...) *entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal*”⁴⁴. Costa e Castanhar, com arrimo no manual da UNICEF, aduzem que os critérios mais comuns seriam os seguintes:

Eficiência – termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

Eficácia – medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;

Impacto (ou efetividade) – indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;

Sustentabilidade – mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;

Análise custo-efetividade – similar à idéia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência: é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;

Satisfação do beneficiário – avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que esta obtendo do programa;

Equidade – procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.⁴⁵

Como se pode ver, os critérios explicam o que se pretende medir, sendo os mesmos, porém, rarefeitos e abstratos, exigindo, para sua utilização, alguma densificação. Neste ponto, então, surgem os indicadores, os quais, na lição de Secchi, são “(...) *artifícios (proxies) que podem ser criados para medir input, output e resultado (outcome)*”⁴⁶, ou, na visão de Costa e Castanhar são “(...) *formas específicas de operacionalização, já que constituem medidas indiretas, que devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos*”⁴⁷. Em outros termos: os indicadores são a “*densificação*” dos critérios, ou seja,

⁴³ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ªEd.** São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 63.

⁴⁴ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ªEd.** São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 63.

⁴⁵ COSTA, Frederico Lustosa da e CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos, *in Revista de Administração Pública*, vol 37, nº 5. Rio de Janeiro: FGV, Set/Out. 2003, p. 972.

⁴⁶ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ªEd.** São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 64.

⁴⁷ COSTA, Frederico Lustosa da e CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos, *in Revista de Administração Pública*, vol 37, nº 5. Rio de Janeiro: FGV, Set/Out. 2003, p. 974.

elementos capazes de permitir a aferição objetiva de algo que, antes, era abstrato, como, p. ex., a satisfação do usuário do programa, a equidade, ou outro elemento subjetivo qualquer.

Por fim, os padrões, ou parâmetros, são elementos que permitem referenciar, comparativamente, os indicadores, de molde a que se possa julgar o desempenho do programa à luz daquele indicador específico. Tais padrões, consoante Costa e Castanhar, podem ser:

Absolutos: as metas estabelecidas por um programa são consideradas como o padrão a ser alcançado e os desvios devem ser registrados e analisados;

Históricos: comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores;

Normativos: compara o desempenho de um programa com outros similares ou com programas semelhantes realizados em outros níveis de governo, região ou no exterior;

Teóricos: são os estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese de obtenção dos resultados esperados, dado os recursos disponíveis;

Negociados ou de compromisso: são aqueles que se baseiam em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente decorrentes de acordo entre as partes envolvidas na gestão de programa e os formuladores.⁴⁸

Os mecanismos de avaliação e controle, aduz Secchi, “(...) *criam referências e permitem uma comparação espacial e temporal do problema e das políticas públicas (...)*”⁴⁹. Esta comparação dos indicadores obtidos a partir da avaliação da política pública com os padrões estabelecidos consubstancia a avaliação da política pública, momento em que se produz efetivo conhecimento sobre esta, o que “(...) *pode aumentar de forma significativa a sensibilidade e a percepção que os atores políticos têm sobre a política pública (...)*”⁵⁰.

Estabelecidos, desta forma, os principais elementos concernentes à Avaliação de Políticas Públicas (e não DA Política Pública, algo diverso e que não está sendo aqui tratado), chega o momento de explicitar qual o papel atual dos Tribunais de Contas nesta seara. Vejamos.

IV. O papel atual dos Tribunais de Contas na Avaliação e Auditoria de programas públicos:

⁴⁸ COSTA, Frederico Lustosa da e CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos, in **Revista de Administração Pública**, vol 37, nº 5. Rio de Janeiro: FGV, Set/Out. 2003, p. 975.

⁴⁹ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**, 2ªEd. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 65.

⁵⁰ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**, 2ªEd. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 65.

É sabido que, no contexto geral da Reforma do Estado – não só aqui no Brasil, mas também no exterior – a função avaliativa de programas públicos ganhou importância, justificando-se: (i) a partir da necessidade de modernização da estrutura estatal; (ii) a partir da exigência de *accountability* dos agentes públicos envolvidos no processo de concretização dos direitos fundamentais através da ação estatal coordenada e (iii) a partir da expectativa de que as avaliações, ao fornecerem conhecimento sobre os processos estatais, permitissem uma maior racionalização e legitimidade dos programas. Pimenta de Faria, apoiando-se na lição de diversos autores, afirma o seguinte:

Como destacado por diversos autores, a medição e a avaliação do desempenho governamental e das políticas públicas tornaram-se parte integral da agenda de reformas dos anos de 1980 e 1990, as quais, como se sabe, estiveram longe de se circunscrever aos países latino-americanos. Tanto por razões pragmáticas como ideológicas (...) o desenho dessas reformas privilegiou dois propósitos básicos. Em primeiro lugar, a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores em um processo no qual o “consumidor” dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços.⁵¹

À luz desta motivação, fica clara a importância que os Tribunais de Contas têm hoje, no que toca à avaliação e na auditoria de programas públicos: a partir desta atividade de avaliação, as Cortes de Contas podem obter economias significativas de recursos públicos para a consecução das metas pretendidas, obedecendo assim ao comando constante do art. 37⁵² da Constituição da República, que coloca a eficiência⁵³ como uma das diretrizes a serem seguidas na atuação da Administração Pública⁵⁴. Além disto – e considerando que a eficiência, à luz do

⁵¹ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas, in **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, Vol. 20, nº 59. São Paulo: ANPOCS, 2005, p. 99-100.

⁵² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

⁵³ De acordo com Antônio Carlos Flores de Moraes “No âmbito do Direito Administrativo, devem ser consideradas como características da Eficiência: 1. Direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; 2. Imparcialidade; 3. Neutralidade; 4. Transparência; 5. Participação e aproximação dos serviços públicos da população; 6. Eficácia; 7. Desburocratização; 8. Busca da qualidade.(...)”. MORAES, Antônio Carlos Flores de. **Legalidade, Eficiência e Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 212-213.

⁵⁴ É importante destacar, acerca do princípio constitucional da eficiência, que este não se divorcia, em momento algum, da legalidade, mas atua dentro desta; vale dizer, o gestor público, diante de diversas alternativas, todas legais, deve escolher a mais eficiente dentre elas, não lhe sendo dado adotar opções ilegais, somente por força do resultado

Direito, não é conceito estritamente econômico⁵⁵ – os Tribunais de Contas, a partir das avaliações que realizam, podem contribuir para a concretização dos direitos fundamentais estabelecidos na Constituição da República, finalidade última de toda a estrutura estatal.

Neste aspecto, o principal instrumento disponível aos Tribunais de Contas é a competência para realizar inspeções e auditorias, nos termos do art. 71, IV⁵⁶ da Constituição da República. Conforme explica Marcos Nóbrega, as inspeções “(...) são procedimentos efetuados pelas Cortes de Contas com o objetivo de suprir lacunas, dúvidas, bem como apurar denúncias e demais procedimentos de caráter mais célere”⁵⁷, ao passo que as auditorias consubstanciam “(...) uma atuação sistemática, seguindo rigores legais preestabelecidos e que representam uma visão abrangente do órgão auditado, quando aos aspectos contábeis, financeiros, patrimoniais e de gestão”⁵⁸. No âmbito das auditorias, tem-se que a chamada **Auditoria de Natureza Operacional** (ANOP) é a ferramenta utilizada para que os Tribunais de Contas realizem a avaliação das políticas públicas sob sua jurisdição. Gustavo Massa Ferreira Lima apresenta as principais distinções entre esta modalidade de auditoria e a auditoria tradicional. Confira-se:

A Auditoria Tradicional é centrada no cumprimento dos procedimentos administrativos, materializado em normas cogentes que padronizam tarefas, estabelecendo competências hierarquizadas para cada agente público, num

que se possa produzir, pois, do contrário, rompido estaria o imperativo categórico kantiano, em virtude da sobreposição dos meios sobre os fins.

⁵⁵ A lição é de Emerson Gabardo: Devido a uma grande influência da teorização econômica de Vilfredo Pareto, a eficiência dificilmente consegue livrar-se do seu pejo economicista. Mas é um duplo equívoco asseverar que a eficiência é um conceito exclusivamente econômico. Primeiro, porque sua etimologia é independente de qualquer conotação intrinsecamente econômica (no sentido moderno do termo, ou seja, com denotação plutocrática), referindo-se exclusivamente a uma atividade racional, destinada a encontrar os melhores meios para a obtenção otimizada dos fins almejados. Segundo, porque, ainda que fosse um conceito intrínseca, exclusiva e inafastavelmente econômico, perderia tal significação ao ser absorvido e condicionado pela ordem jurídica. No Direito, a eficiência assume uma caracterização inexoravelmente particular, como bem sintetiza Diogo de Figueiredo Moreira Neto: ‘A ‘eficiência’ para o tecnocrata tem sentido mais restrito que a eficiência juspolítica: para aquele, basta o atingimento ótimo dos objetivos a que imediatamente se propor o agir do Estado. Para o Direito e para a Política a eficiência tem mais duas dimensões: a legalidade – conformar-se externamente à lei – e a legitimidade – atender ao interesse público. GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 91.

⁵⁶ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

⁵⁷ NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 80.

⁵⁸ NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 80.

rígido controle, característico do modelo burocrático. O objetivo é detectar desvios das normas e responsabilizar o gestor que provocar dano ao erário ou que não agir em conformidade com princípio da estrita legalidade, daí a nomenclatura Auditoria de Conformidade. Nesse tipo de fiscalização, ligada intimamente ao modelo burocrático, a preocupação é com o cumprimento das normas, pouco importando o resultado alcançado. A responsabilização, em geral, é centrada no ordenador de despesas, que nada mais é do que o agente público que tem a competência para assinar a ordem de pagamento, encerrando a última fase da realização da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento).

(...) A ANOP é a maneira através da qual os TCs fiscalizam a boa aplicação dos recursos públicos, analisando o desempenho da Administração Pública, mensurando e comparando os resultados alcançados com os resultados planejados nos programas de governo.

Diferentemente das Auditorias Tradicionais, o foco não se restringe à legalidade, investigam-se também critérios de economia, eficiência, eficácia, efetividade e equidade. O objetivo da ANOP é contribuir para a melhoria da transparência e do desempenho da ação governamental propondo recomendações e mudanças na maneira de gerir o patrimônio público, e não punir o gestor incapaz.

(...) Outra diferença importante é quanto aos procedimentos e rotinas. Nas Auditorias Tradicionais, eles são perfeitamente definidos em programas de auditoria padronizados; já nas ANOPs, o planejamento é dinâmico e flexível, modificando-se no decorrer do trabalho. O objeto de controle, os critérios de investigação e as ferramentas de coleta e análise de dados são parâmetros relativamente abertos, a serem determinados pelos próprios auditores a cada novo trabalho.⁵⁹

Trata-se, portanto, de uma modalidade de auditoria que, voltada especificamente para as diretrizes da Administração Gerencial, busca investigar e verificar não só o *compliance* do gestor público com as formalidades legais, mas também – e principalmente – se as atividades da Administração Pública efetivamente atingem os objetivos propostos, à saber, a realização dos direitos fundamentais. Duas são as espécies de ANOP: **auditoria de desempenho operacional** e **avaliação de programa**. Flores de Moraes aduz que a auditoria de desempenho operacional tem por objetivo examinar “(...) *em que medida as organizações governamentais estão operando de forma econômica, eficiente, eficaz e trata de aspectos relacionados à práticas antieconômicas e ineficientes, cumprimentos de metas previstas, aquisição, proteção e utilização dos recursos de órgãos e entidades e cumprimento de dispositivos legais*”⁶⁰. O foco, na auditoria de desempenho operacional, é o processo interno de gestão do órgão auditado.

⁵⁹ LIMA, Gustavo Massa Ferreira. **Princípio Constitucional da Economicidade e o Controle de Desempenho pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 78-80.

⁶⁰ MORAES, Antônio Carlos Flores de. **Legalidade, Eficiência e Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 230.

Já a avaliação de programa pode ser definida como a Auditoria de Natureza Operacional que “(...) *tem por objetivo avaliar a efetividade do programa ou projeto governamental, bem como a economicidade, eficiência, eficácia e equidade de sua implementação. Esta modalidade tem como foco o exame da efetividade, a exprimir a relação entre os resultados – impactos observados - e os objetivos – impactos esperados. É, na verdade, um plus em relação à auditoria de desempenho operacional, na medida em que busca aferir os resultados práticos da intervenção governamental.*”⁶¹ Em outros termos: o que se persegue é a aferição dos resultados práticos e concretos da intervenção da Administração Pública, com a comparação entre os resultados esperados no início do programa público e os resultados efetivamente produzidos. Dentre os aspectos dos programas que são analisados nestas auditorias, estão:

- a) a adequação e a relevância dos objetivos;
- b) a consistência entre os objetivos e as necessidades previamente identificadas;
- c) a consistência entre as ações desenvolvidas e os objetivos estabelecidos;
- d) as conseqüências globais para a sociedade; e
- e) a relação de causalidade entre efeitos observados e política proposta.⁶²

Diante disto, é possível afirmar que as Auditorias de Natureza Operacional, tal como as Políticas Públicas, seguem um ciclo próprio, dentro dos Tribunais de Contas, iniciando-se com a seleção dos órgãos/programas a serem auditados, seguido de um estudo de viabilidade, onde se estabelece a possibilidade de auditoria e os tópicos a serem abordados, o planejamento das ações de auditoria (definição do escopo da auditoria e elaboração dos procedimentos de coleta de dados) e a execução da auditoria (com trabalho de campo e posterior elaboração da Matriz de Achados). Após a execução da auditoria, mas antes de sua apreciação pela Corte de Contas, o gestor público auditado é também chamado à tecer seus comentários acerca dos elementos encontrados na execução. Reunidos todos estes elementos, o Tribunal aprecia, através de seu colegiado, o Relatório de Auditoria, dando, na seqüência, publicidade ao relatório (de maneira a assegurar o controle social) e, se for o caso, procede ao monitoramento do programa (com vistas à assegurar a efetiva resolução dos achados de auditoria encontrados).

Trata-se, portanto, de um sistema que, pelo menos à uma primeira vista d’olhos, permite que os Tribunais de Contas, quando for o caso, corrijam o rumo dos programas públicos que

⁶¹ MORAES, Antônio Carlos Flores de. **Legalidade, Eficiência e Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 230.

⁶² LIMA, Gustavo Massa Ferreira. **Princípio Constitucional da Economicidade e o Controle de Desempenho pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 83.

eventualmente não estejam produzindo os resultados deles esperados, ou ainda aprimorem tais programas, seja para que estes produzam melhores resultados quantitativos e/ou qualitativos, ou ainda para que produzam os mesmos resultados, com menor investimento de recursos. Além disto - e já nos encaminhando para a conclusão – o sistema de controle externo de políticas públicas, realizado através da avaliação de programas públicos pode, a nosso sentir, superar as críticas que são feitas, pelos estudiosos da *Policy Evaluation*, em relação à determinados aspectos destas.

V. Conclusão – Controle Externo como “Policy Evaluation” estatal:

Uma das principais críticas dirigidas à avaliação de Políticas Públicas diz respeito ao uso “*simbólico*” (ou, melhor dizendo, político) dos resultados obtidos pela avaliação. Na medida em que uma avaliação encontrar resultados aquém do esperado para determinado programa público, poderá haver aqueles que, por uma razão ou por outra, contestem as conclusões obtidas no âmbito da avaliação. Da mesma forma, diversos fatores – além da eventual resistência daqueles que participam e/ou se beneficiam do programa avaliado – podem interferir na avaliação. Pimenta de Faria cita alguns:

(...) existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; mudança do pessoal encarregado, quando, por exemplo, os novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes na época do início da avaliação; eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização encarregada que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; e mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político, que podem tornar impossível para a organização responder a necessidade de mudança revelada pelos avaliadores.⁶³

Secchi também faz menção à algumas destes fatores, apontando, com fulcro em Seal, Ball e depois em Faria, um aparente “*mascuramento*” do debate político através de argumentos técnicos utilizados na avaliação:

A própria resistência daqueles que são avaliados também é um obstáculo. As agências governamentais ou não governamentais responsáveis pela implementação de uma política pública podem contestar os critérios, os indicadores e os padrões, caso estes sejam estabelecidos por órgãos externos. Mesmo quando a avaliação é feita pela própria agência, seus funcionários podem

⁶³ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas, in **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, Vol. 20, nº 59. São Paulo: ANPOCS, 2005, p. 102.

sentir a avaliação como um exercício invasivo e, por consequência, resistir ao processo.

(...) Existem muito interesses em jogo em um momento de avaliação da política pública. Os usuários, os partidos políticos, os patrocinadores políticos e econômicos da política pública, as agências responsáveis pela sua execução e os atores encarregados pela avaliação são alguns desses portadores de interesses.

Apesar de a tarefa de avaliação ser levada a cabo com uso de ferramental técnico, as avaliações produzem informações que podem ser utilizadas instrumentalmente na disputa política. Um aparente mascaramento do debate político por meio de avaliações técnicas foi percebido por Seal e Ball (2005) em uma pesquisa sobre modernização da gestão pública em municípios britânicos. Essa utilização instrumental para persuasão política também é reconhecida por Faria (2005). A manipulação da opinião pública a favor ou contra o desempenho de uma política sempre existiu, assim como pode existir a manipulação dos mecanismos de avaliação.⁶⁴

Não se nega que as avaliações de políticas públicas – e, dentro destas, as auditorias e avaliações de programas levadas à efeito pelos Tribunais de Contas – poderão ser utilizadas para fins políticos, ou mesmo como “*medida de desempenho global*” de um determinado competidor na seara eleitoral (e a avaliação do programa público, que é, por natureza, **parcial** - no sentido de que o programa avaliado representa apenas parte das ações empreendidas por determinado gestor - é tomada como a **totalidade** das ações empreendidas por este gestor, como se o todo pudesse ser avaliado pela parte). Contudo, esta constatação não retira o valor intrínseco das avaliações levadas à cabo pelos Tribunais de Contas, na medida em que este uso “*simbólico*” é inevitável, e ocorreria mesmo se tais avaliações fossem feitas por entidade diversa, seja ela pública ou privada. A nosso sentir, o fato da avaliação ser realizada por um órgão público, e, mais do que isso, com estatura constitucional deve implicar na redução do valor “*simbólico*” da avaliação (já que não se poderá dizer que as Cortes de Contas, **exclusivamente por cumprirem sua função constitucional**, tenham o objetivo de apontar erros ou defeitos deste ou daquele gestor individualmente considerado), com consequente destaque para as demais utilidades da avaliação, e, principalmente, para o uso instrumental da avaliação, ou seja, como efetiva ferramenta na consecução dos direitos fundamentais.

Como se isso não bastasse, impende ainda mencionar que, embora os Tribunais de Contas sejam descritos, pela doutrina, de modo geral, como órgãos políticos – por força, principalmente, da forma como vêm sendo levadas à cabo as nomeações para os cargos de

⁶⁴ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**, 2ªEd. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 65-66.

Ministros e Conselheiros – as avaliações de programas feitas pelos Tribunais são realizadas por órgãos eminentemente **técnicos e impessoais**⁶⁵ existentes nestas Cortes. As próprias nomeações, embora políticas – no sentido de que podem recair sobre qualquer pessoa - devem seguir determinados parâmetros jurídicos postos pela Constituição da República (art. 73, §§1º e 2º, incisos I e II)⁶⁶, o que significa dizer que as nomeações, embora políticas, são limitadas pelo Direito.

Assim sendo, é importante separar as conclusões técnicas atingidas pela auditoria/avaliação das eventuais conseqüências políticas (*rectius*: eleitorais) decorrentes das avaliações feitas pelos Tribunais de Contas, destacando as finalidades instrumentais, conceituais e “*de esclarecimento*” da avaliação, em detrimento de sua finalidade persuasiva⁶⁷. Em outros termos: por força do art. 37 da Constituição da República, as avaliações de programas realizadas pelos Tribunais de Contas devem ser consideradas – interna e externamente – exclusivamente pelo seu conteúdo técnico e impessoal, não sendo o caso de se atalhar as conclusões atingidas acerca de um determinado programa público apenas e tão somente em razão de questões eleitorais, as quais, embora importantes, não podem se colocar diante da realização e concretização dos direitos fundamentais, finalidade última e razão da existência do Estado.

VI. Bibliografia

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**, ed. revista e ampliada. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

⁶⁵ Conforme art. 37, *caput* da Constituição da República.

⁶⁶ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. .

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

⁶⁷ Conforme FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas, *in* **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, Vol. 20, nº 59. São Paulo: ANPOCS, 2005, p. 102-103.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**, Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Políticas Públicas, *in* QUARESMA, Regina, OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula e OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo – Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Texto compilado disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

BUCCI, Maria Paula Dallari, O Conceito de Política Pública em Direito, *in* **Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico**, BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CALDAS FURTADO, J.R. **Direito Financeiro, 4ª Ed.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7ª Ed.** Coimbra: Almedina, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da, e CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos, *in* **Revista de Administração Pública, vol 37, nº 5**. Rio de Janeiro: FGV, Set/Out. 2003.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy, Fourteenth Edition**. Upper Saddle River: Pearson, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas, *in* **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS, Vol. 20, nº 59**. São Paulo: ANPOCS, 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Faria e FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica *in* **Análise e Conjuntura Vol. 1, nº 3**. Belo Horizonte:FJP, 1986.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais, 4ª Ed.** São Paulo: Malheiros, 2009.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

LIMA, Gustavo Massa Ferreira. **Princípio Constitucional da Economicidade e o Controle de Desempenho pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MAIA, Antônio Cavalcanti. As Transformações dos Sistemas Jurídicos Contemporâneos:apontamentos acerca do Neoconstitucionalismo, *in* QUARESMA, Regina, OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula e OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de. **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MORAES, Antônio Carlos Flores de. **Legalidade, Eficiência e Controle da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro, 2ª Ed.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais – Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional, 11ª Ed.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ªEd.** São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas, *in* HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta e MARQUES Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, Vol. II – Valores e Princípios Constitucionais Tributários**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. A Jurisprudência dos Valores *in* SARMENTO, Daniel (coord.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.