



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP)**

DANIEL MUNIZ ROCHA DO NASCIMENTO

**CONTROLE DA EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO BAHIA.**

JUAZEIRO - BA

2019

DANIEL MUNIZ ROCHA DO NASCIMENTO

**CONTROLE DA EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA.**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf) como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte (Univasf)

JUAZEIRO - BA

2019

	Nascimento, Daniel Muniz Rocha do.
N244c	Controle da efetividade de políticas públicas pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Estado da Bahia / Daniel Muniz Rocha do Nascimento. -- Juazeiro, 2019.
	xii, 91 f. : il. ; 29 cm.
	Dissertação (Mestrado em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus, Juazeiro, 2019).
	Orientador: Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte.
	1. Tribunal de Contas -Bahia. 2. Controle Externo. 3. Políticas Públicas - Avaliação. I. Título. II. Duarte, Francisco Ricardo. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco
	CDD 341.385

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF
Bibliotecário: Renato Marques Alves, CRB 5 1458.

FOLHA DE APROVAÇÃO

DANIEL MUNIZ ROCHA DO NASCIMENTO

CONTROLE DA EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Vale do São Francisco, Mestrado em Administração Pública do Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em 28 de março de 2019.

Banca Examinadora



Francisco Ricardo Duarte
Doutor em Difusão do Conhecimento
Universidade Federal do Vale do São Francisco.



Júlio Cesar Andrade de Abreu
Doutor em Administração
Universidade Federal Fluminense.



Lúcia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira
Doutora em Desenvolvimento Socioambiental.
Universidade Federal do Vale do São Francisco.

A minha esposa e aos meus filhos, porque tudo que eu faço é para vocês.

AGRADECIMENTOS

Morando no interior, do estado da Bahia, sempre me pareceu muito difícil ter acesso a um Programa de Mestrado em Administração Pública, vinculado a uma universidade federal, com o qual eu pudesse conciliar minhas atividades laborais.

Mas o Profiap apareceu, tentei ingressar em outro estado, fui aprovado, mas não pude cursar. Apelei para meu professor e amigo, Francisco Ricardo Duarte, compartilhei meu sonho e ele conseguiu trazer o Mestrado em Administração Pública para a Universidade Federal do Vale do São Francisco. Mais uma vez, tentei acesso, fui aprovado e aqui conclui.

Foi difícil chegar ao final, conciliar trabalho, atividade política, família e condição física e mental, mas persisti e venci. Tudo que eu faço, tudo que eu tenho e tudo que sou, vem de Deus. A Ele toda honra e toda glória. Obrigado, Senhor, pelas dádivas da vida.

A minha esposa e aos meus filhos, que suportaram tantas horas dedicadas, por mim, à concentração e ao isolamento para que conseguisse chegar até aqui.

A minha mãe que me incentivou a seguir em frente, mesmo com tantas dificuldades enfrentadas.

A minha irmã que me ajudou, dando-me suporte em outras atividades que eu não tinha mais tempo para fazer.

Ao meu orientador e grande motivador, Professor Francisco Ricardo Duarte. Sem sua iniciativa esse curso não existiria na Univasf e sem sua parceria eu não chegaria ao final.

Aos meus bravos colegas, que riram, choraram, lutaram e venceram comigo.

Muito obrigado, a todos vocês!

NASCIMENTO, Daniel Muniz Rocha do. **Controle da efetividade de políticas públicas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado Bahia**. Dissertação de Mestrado realizado pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (Profiap/Univasf). Juazeiro (BA), 2019.

RESUMO

O volume de recursos públicos aplicados, nas diversas áreas, e as políticas governamentais, muitas vezes, passam despercebidos pela sociedade, pois falta efetividade nas ações. Uma forma de controlar os resultados e objetivos das ações do Estado é a avaliação de políticas públicas. Esse acompanhamento pode ser feito por meio de estruturas de Controle Externo, como os Tribunais de Contas. Estes já possuem competências e atribuições legais para exercer o controle de efetividade na Administração Pública. Porém, na prática, muitos órgãos especializados se limitam à apuração contábil e financeira das prestações de contas de outros órgãos públicos. Esta pesquisa foi realizada com o objetivo de analisar a experiência da aplicação do controle de efetividade de políticas públicas, por parte do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM-BA. Para formatação metodológica e análise dos resultados foi construída uma revisão de literatura em torno dos temas políticas públicas, controle da Administração Pública e Tribunais de Contas. É uma pesquisa aplicada, descritiva e qualitativa. Como procedimentos, foi realizada uma análise documental recorrendo-se à técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 2004). Os documentos escolhidos para análise foram os Relatórios Anuais, de 2004 a 2017, do TCM-BA. Os dados foram segmentados nas seguintes categorias e subcategorias: Instâncias Superiores, subdividida em Denúncias e Normativos; Controle Externo, composto por Inspeções e Auditorias; e Aperfeiçoamento e Modernização, particionado em Entidades Parceiras, Gestão da Informação e Capacitação e Treinamento. A partir da análise, foi possível constatar que o TCM-BA executou diversas ações ligadas ao controle de desempenho, das políticas públicas, de seus jurisdicionados, para todas as categorias avaliadas, durante o período pesquisado. O que determinou a distribuição e relação desses eventos foram as prioridades do Tribunal direcionadas pelas parcerias. Sugere-se, como produto da pesquisa, que a Corte de Contas amplie as cooperações bem sucedidas, a exemplo dos acordos firmados com o Tribunal de Contas da União (TCU); crie uma estrutura de formação continuada, para controle da efetividade; oriente e direcione os órgãos de Controle Interno dos municípios para avaliação de resultados; fortaleça as relações com as Redes Nacionais e Estaduais de Controle Externo e aprofunde a interação com o Controle Social.

Palavras-chave: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia; Controle Externo; Efetividade; Avaliação de Políticas Públicas.

NASCIMENTO, Daniel Muniz Rocha do. **Control of the effectiveness of public policies by the Court of Audit of the Municipalities of the State of Bahia.** Master's thesis conducted by the Post-Graduate Program in Public Administration (Profiap / Univasf). Juazeiro (BA), 2019.

ABSTRACT

The volume of human resources applied in the various areas and the governmental policies, many times are unknown by society, for lack of effectiveness in the actions. One way to control the results and aims of the state actions is the evaluation of public policies. This monitoring can be done through external control structures such as the account courts. These already have legal powers and attributions to exercise control of effectiveness in public administration. However, in practice, many specialized agencies are limited to accounting and financial calculation of the account renderings of public bodies. This research was carried out with the objective of analyzing the experience of the application of the effectiveness control of public policies, by the Court of auditors of the of the municipalities of the state of Bahia -tcm-ba. For methodological formatting and results analysis a literature review was built around public policy issues, public administration control and the court of auditors it is an applied and descriptive research. As a procedure a documentary analysis was used through the technique of content analysis of bardin the documents chosen for analysis were the annual reports, from 2004 to 2017, of TCM-BA. The data were segmented into categories and subcategories, which are: higher instances, subdivided into denunciations and normatives; external control, composed by inspections and audits; and improvement and modernization, partitioned into partner entities, information management and training and coaching. From the analysis, it was possible to verify that the TCM-BA carried out several actions related to the performance control, of the public policies, of its jurisdictions, for all the categories evaluated, during the studied period what determined the distribution and relation of these events were the priorities of the Court directed by the partnership. Finally, the Court of Auditors is suggested to extend successful cooperation, as in the case of agreements with the Court of Auditors of the union; create a structure of continuous training, to control effectiveness; orient and direct the internal control organs of the municipalities to evaluate results; strengthen relations with the national and state networks of external control and deepen the interaction with social control.

KEYWORDS: Court of Auditors of the Municipalities of the State of Bahia; External Control; Effectiveness; Evaluation of Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Ciclo de Políticas Públicas.....	26
Figura 2	Fachada do TCM-BA.....	48
Figura 3	Componentes do Promoex.....	66
Figura 4	Linha do Tempo para Instâncias Superiores.....	75
Figura 5	Linha do Tempo para Controle Externo.....	76
Figura 6	Linha do Tempo para Aperfeiçoamento e Modernização (a)..	77
Figura 7	Linha do Tempo para Aperfeiçoamento e Modernização (b)..	78
Figura 8	Retrato da experiência.....	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Tipologia de Políticas Públicas de Wilson.....	24
Quadro 2	Tipologia de Políticas Públicas de Gormley.....	25
Quadro 3	Tipologia de Políticas Públicas de Gustafsson.....	25
Quadro 4	Categorias/Subcategorias.....	51

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Número de processos por denúncias.....	54
Gráfico 2	Normativos publicados por ano.....	56
Gráfico 3	Normativos acumulados.....	59
Gráfico 4	Número de Inspeções.....	61
Gráfico 5	Número de Auditorias.....	63
Gráfico 6	Inspeções X Auditorias.....	63
Gráfico 7	Número de Entidades Parcerias por ano.....	70
Gráfico 8	Gestão da Informação.....	71
Gráfico 9	Capacitação e Treinamento.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BI	<i>Business Intelligence</i>
CEP	Comitê de Ética e Pesquisa
CGU	Controladoria Geral da União
Dnocs	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibraop	Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
Indicon	Rede Nacional de Indicadores Públicos
Intosai	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras
IRB	Instituto Rui Barbosa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MP	Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual

Promoex	Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros
QATC	Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas
Saop	Sistema de Auditoria de Obras Públicas
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas
Sicob	Sistema de Cadastramento de Obras
Sies	Sistema de Informação de Educação e Saúde
Siga	Sistema Integrado de Gestão e Auditoria
TC	Tribunal de Contas
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCM-BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCM-RJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TCM-SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
Ufba	Universidade Federal da Bahia
Uneb	Universidade Estadual da Bahia
Univasf	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UPB	União dos Municípios da Bahia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 PROBLEMA.....	18
1.2. OBJETIVOS	19
1.2.1. <i>Objetivo Geral</i>	19
1.2.2. <i>Objetivos Específicos</i>	19
1.3 JUSTIFICATIVA.....	19
2. REVISÃO DA LITERATURA	22
2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS	22
2.1.1. <i>Definições</i>	22
2.1.2. <i>Tipologias</i>	23
2.1.3. <i>Ciclo de Políticas Públicas</i>	26
2.1.4. <i>Avaliação de Políticas Públicas</i>	28
2.2. CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31
2.2.1. <i>Accountability</i>	31
2.2.2. <i>Controles Constitucionais</i>	32
2.2.3. <i>Controle Social</i>	33
2.2.4. <i>Controle Interno</i>	34
2.2.5. <i>Controle Externo</i>	35
2.3. TRIBUNAL DE CONTAS	36
2.3.1. <i>Tribunais de Contas no Brasil</i>	37
2.3.2. <i>Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia</i>	39
2.3.3. <i>Modalidades de Fiscalização</i>	40
2.3.4. <i>Auditoria Operacional</i>	41
2.3.5. <i>Entidades Associativas</i>	42
2.3.6. <i>O TCU e a Auditoria Operacional</i>	44
3. MATERIAL E MÉTODOS.....	46
3.1. TIPO E NATUREZA DA PESQUISA	46
3.2. PROCEDIMENTOS TÉCNICOS	47
3.2.1. <i>Análise de Documentos</i>	47
3.3. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	48
3.4. COLETA DE DADOS	49
3.5. ANÁLISE DOS DADOS	49
3.6 ASPECTOS ÉTICOS	52
4. ANÁLISES E RESULTADOS	53

4.1.	INSTÂNCIAS SUPERIORES.....	53
4.1.1.	<i>Denúncias</i>	54
4.1.2.	<i>Normativos</i>	55
4.2.	CONTROLE EXTERNO.....	59
4.2.1.	<i>Inspeção</i>	60
4.2.2.	<i>Auditoria</i>	61
4.3.	APERFEIÇOAMENTO E MODERNIZAÇÃO.....	63
4.3.1.	<i>Entidades Parceiras</i>	64
4.3.2.	<i>Gestão da Informação</i>	70
4.3.3.	<i>Treinamento e Capacitação</i>	72
4.4.	LINHA DO TEMPO.....	74
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
	REFERÊNCIAS	86

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, apesar do volume de recursos investidos, em algumas áreas, como da Educação, a efetividade das políticas públicas ainda está muito aquém dos padrões desejados. Segundo relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2016), o Estado Brasileiro gasta 5,4% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, montante acima da média de países em desenvolvimento. No entanto, esses países apresentam melhor desempenho nos testes do Programa Internacional de Avaliação de Alunos, da OCDE, sugerindo que há espaço para melhorar a efetividade das políticas públicas brasileiras. Em auditoria realizada, pela Controladoria Geral da União (CGU), no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), foram detectados prejuízos da ordem de R\$ 312 milhões na contratação e execução de obras públicas, por esse órgão, cujos recursos foram aplicados sem retorno para população (BRASIL, 2012).

Os resultados e impactos dos investimentos, traduzidos em políticas, em diversas situações, não são percebidos e não alcançam a população, o que denota uma baixa efetividade das políticas de governo (CARDOSO, 2011). A efetividade, neste caso, significa o resultado da relação entre a implementação de um determinado programa e suas implicações/efeitos. Para Arretche (1998) as mudanças sociais representam bem claramente os resultados das políticas de Estado. Assim, elas demonstram se as ações dos governos são ou não, bem-sucedidas, tornando-se, desta forma, o retrato da efetividade das políticas.

Para melhorar a qualidade dos investimentos é necessário detectar os gargalos dos processos de gestão pública e os canais de desperdício. Esses são passos fundamentais para otimização dos recursos aplicados e para o alcance de um melhor resultado para as políticas dos governos. Os investimentos são, na prática, as políticas públicas, que precisam ser muito bem estudadas dentro de suas etapas, principalmente, nos momentos de avaliação. Para Secchi (2017):

A avaliação é 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 (SECCHI, 2017, p.63).

Existe uma necessidade urgente de se obter maior eficiência e maior impacto nos investimentos governamentais em Programas Sociais. A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses Programas pode ser uma ferramenta para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados. Pode também fornecer, aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas, dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz (COSTA, 2003).

Segundo Cohen e Franco (2013), a avaliação pode ser realizada antes, durante ou depois da implementação da política pública. As avaliações de políticas se configuram como avaliação *ex-ante*, avaliação *ex-post*, avaliação de processo e avaliação de monitoramento. Em todos esses momentos, ela é fundamental para boa execução e controle dos resultados, porém, a *ex-post*, ao final do processo, é a que melhor pode detectar e/ou analisar os resultados esperados e não esperados. De acordo com Cardoso (2011):

[...] a avaliação assume um caráter somativo, analisando-se os objetivos, impactos e resultados da política, e permitindo ao tomador da decisão identificar a política mais viável para as metas no prazo pretendido. Nas avaliações *ex-post* o objetivo principal é analisar a efetividade de uma política/programa, compreendendo em que medida o mesmo atingiu os resultados esperados e os impactos gerados pelo mesmo (CARDOSO, 2011, pp. 92-93).

Assim, as avaliações de políticas são relevantes justamente para mensurar resultados e impactos, para garantir correções e intervenções que aprimorem os investimentos públicos e corroborem para a prestação de contas à sociedade a partir do conceito de *accountability* (FARIA, 2005). *Accountability* são mecanismos de controle formais, institucionalizados, e, algumas vezes, informais, capazes de exigir responsabilização dos agentes públicos pelos atos praticados e, ainda, possibilitam uma forte transparência das ações e decisões provenientes da Administração Pública (RAUPP E PINHO, 2013, p. 72).

A *accountability*, neste ponto, exerce papel fundamental, pois promove o aperfeiçoamento de instituições estatais, melhoria do desempenho de programas governamentais e processos de avaliação e responsabilização de agentes públicos (ABRUCIO E LOUREIRO, 2005; ROCHA, 2011). *Accountability* propicia a avaliação das políticas por via de mecanismos de Controle Interno ou externo às entidades públicas.

A participação social e a efetiva execução de políticas públicas estão estritamente ligadas aos mecanismos de controle e transparência da gestão pública, ou seja, a *accountability* plena. Akutsu e Pinho (2002, pp. 731-732) afirmam que as auditorias promovidas pelos controles externos e internos fortalecem e ampliam o envolvimento da sociedade nas decisões públicas. Atualmente, as técnicas utilizadas por essas instituições avançaram bastante possibilitando a diminuição dos abusos cometidos pela Administração Pública, porém, continua sendo um desafio a melhoria dos mecanismos de controle para coibir os processos de improbidade administrativa e corrupção na esfera pública.

Segundo Costa (2005, p.44), o Controle Externo é feito por órgão diverso, não pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado. Um exemplo importante é o controle realizado pelo Congresso Nacional brasileiro, sobre os atos da Administração Pública Federal, ou do Poder Judiciário sobre esta e, ainda, aquele efetuado pelos Tribunais de Contas. Para Figueiredo (2001, p.343) esse controle não deve estar restrito à legalidade, mas sintonizado aos demais princípios constitucionais, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inerentes à administração pública, como legitimidade, economicidade e razoabilidade.

No Brasil, o Controle Externo é exercido pelas Câmaras Legislativas e os Tribunais de Contas, além dos controles sociais executados pela população e entidades da sociedade civil organizada. Conforme Guerra (2007):

Nesse passo, a nossa Constituição de 1988, acompanhando a propensão mundial na procura de maior controle da Administração, dispôs que a fiscalização externa será exercida, mediante controle externo, pelo Congresso Nacional, no âmbito da União, conforme o *caput* do art. 70, e pelas Assembleias Legislativas nos Estados e Câmaras de Vereadores nos Municípios, por força do art. 75 da mesma carta [...] Pelo Texto Constitucional é necessária a participação do Tribunal de Contas da União, quando o controle é realizado pelo Congresso Nacional; bem como a colaboração dos Tribunais de Contas estaduais, na fiscalização exercida pelas Assembleias de Deputados e Câmaras Municipais (GUERRA, 2007, p. 102).

Os Tribunais de Contas são órgãos especializados auxiliares ao Poder Legislativo, mas autônomos na execução e administração das suas competências e finalidades. O art. 71, da Constituição Federal de 1988, elenca as competências exclusivas dos Tribunais de Contas evidenciando suas funções, inclusive, de fiscalização das próprias Casas Legislativas, livres, portanto, de interferências do Poder Legislativo (BRASIL, 1988). Assim, o Tribunal de Contas pode ser

compreendido como uma das garantias institucionais da liberdade, pois assegura os direitos fundamentais, em razão de sua singularidade no quadro institucional do país.

Em um primeiro momento, no Brasil, os Tribunais de Contas foram implantados com a finalidade de fiscalizar a execução de despesas e receitas, tendo como referência o orçamento público, geradas e arrecadadas pela Administração Pública. Suas atribuições foram instituídas nas diversas constituições federais brasileiras, nas quais, em sua maioria, ficou estabelecido que a função de controle estaria restrita ao controle de legalidade orçamentária. Porém, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impôs um novo rumo para essa estrutura especializada de controle, determinando que o acompanhamento exercido sobre as contas públicas passasse a ser operado, além do aspecto da legalidade, obedecendo-se também aos princípios da legitimidade e economicidade, evidenciando-se um autêntico controle de resultados (GUERRA, 2007; CHAVES, 2007).

O Tribunal de Contas da União (TCU) foi criado em 1890. Ele é o responsável pelo controle dos bens, dinheiro, valores da Administração Pública Federal e pelas ações desta Administração. Na contemporaneidade, existem 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas de Estado, um para cada estado brasileiro, mas com modelos de jurisdições nem sempre semelhantes: alguns controlam contas do estado e de municípios, enquanto outros somente as estaduais. Na Bahia, além do Tribunal de Contas do Estado, existe o Tribunal de Contas dos Municípios, que é um órgão específico para cuidar das contas de todos os municípios baianos (FERNANDES, 2003).

A maneira de se preservar os valores constitucionais e a concretização das Políticas Públicas, por essas Cortes de Contas, deve acontecer tanto no instante da atuação da Administração Pública, de maneira preventiva, como também em momento posterior, perspectivando a garantia do devido emprego do recurso público, a busca do interesse social e o crescimento do país, o que será possível a partir da melhoria das técnicas e do fortalecimento dos órgãos de Controle Externo (CHADID, 2007).

Partindo deste ponto, os Tribunais de Contas atuam de maneira preventiva valendo-se de pareceres, alertas e orientações, aos jurisdicionados, quanto à aplicação dos recursos públicos. Dentro da atuação dessas Cortes de Contas, as auditorias operacionais mostram-se como uma ferramenta adequada para, não

somente resguardar a legalidade dos atos administrativos, mas também analisar a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Em última instância, quando encontrada situação de mau uso do dinheiro público, corrupção e desvio de finalidade, podem os Tribunais aplicar medidas e penalidades, como multas e solicitação de ressarcimento ao erário (CHADID, 2007; GUERRA 2007).

Essa técnica, de auditoria operacional utilizada por essas Cortes, não é nova, mas se evidencia em estudos aprofundados recentemente, em nosso país, conforme Rocha (1992):

O conceito que mais se aproxima do que deva ser uma auditoria operacional, dentro do enfoque do Controle Externo, entretanto, é aquele que concebe a Auditoria Operacional como uma avaliação da eficácia de uma entidade em cumprir seus objetivos, programas e metas, e da legalidade, economicidade e eficiência na administração de seus recursos.[...] Preliminarmente, cabe ressaltar que a auditoria operacional é uma evolução natural da auditoria tradicional, que deixou de ser especificamente contábil para tornar-se abrangente, acrescentando à verificação da legalidade e correção dos registros contábeis, a determinação da economicidade e eficácia das entidades (ROCHA, 1992, p. 69).

A auditoria operacional foi inicialmente implantada pelo TCU e depois ganhou campo em outras instituições de Controle Externo. É o aprimoramento de outras modalidades de auditoria, que tem como proposta entender que a legalidade dos processos é somente um aspecto de tudo que deve ser apurado dentro da Administração Pública. É um controle permanente do desempenho das entidades governamentais, um mecanismo de resposta à sociedade em direção ao bom emprego dos recursos públicos. Assim, não basta nas avaliações identificar se os gestores públicos estão cumprindo os limites legais de aplicação dos recursos, em cada área, é preciso analisar o conteúdo das políticas públicas e seus resultados.

Além dessas ferramentas, existem as cooperações institucionais que facilitam a execução de políticas de controle. Para auxiliar os Tribunais de Contas, no controle da efetividade das políticas públicas, por exemplo, o Instituto Rui Barbosa (IRB), uma associação civil de estudos e pesquisas criada para aprimorar as atividades exercidas pelas Cortes de Contas, criou a Rede Nacional de Indicadores Públicos com o objetivo de compartilhar ferramentas de medição de desempenho e resultados da gestão pública brasileira. Essa avaliação está acontecendo por meio da aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Pública Municipal (IEGM). As dimensões escolhidas para a verificação são: saúde, educação, meio ambiente, gestão fiscal, cidade protegida, planejamento e segurança em tecnologia da informação (CASTRO, 2017).

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter dotado os Tribunais de Contas de mais competências e prerrogativas, permitindo-lhes um controle mais amplo dos resultados e execução das políticas públicas, atualmente, a atuação desses Tribunais é predominantemente de controle contábil e legal dos processos administrativos. Para Rocha (2013, p. 70) a maioria dos tribunais restringe a sua atuação à verificação do cumprimento de leis e da conformidade das despesas públicas, o que, na visão do autor, é uma perspectiva limitada para o compromisso do Controle Externo e dá *accountability*. Segundo Arantes (2005, p. 72) muitos gestores e técnicos do Poder Executivo afirmam que esse acompanhamento de formalidade de processos contribui pouco ou quase nada para o aperfeiçoamento da administração pública, propondo que as Cortes de Contas avancem rumo à fiscalização da efetividade das ações do governo.

1.1 PROBLEMA

Baseado nestes argumentos, e visões expostas, compreende-se que muitas políticas públicas em nosso país estão distantes dos resultados esperados, faltando-lhes efetividade. Percebe-se, ainda, que a avaliação e o controle dessas políticas, apoiados na *accountability*, é um caminho para resolução deste problema. O Controle Externo emerge, desta forma, como um grande pilar para acompanhamento da eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. Em nosso país, a instituição, especializada, responsável para executar este controle é o Tribunal de Contas, porém, apesar das determinações legais, na prática, ainda é priorizado o acompanhamento processual-contábil das contas públicas em detrimento da real execução das ações do Estado. Importante também salientar que já existem iniciativas nacionais em andamento para melhorar os procedimentos de controle de desempenho dos Tribunais de Contas.

Uma das discursões que surge desse entendimento é como a efetividade das políticas públicas é controlada pelos Tribunais de Contas. Como foi exposto existem vários tribunais, em nosso país, com particularidades de jurisdição e atuação. Por isso, para este trabalho, será analisado o caso de um Tribunal: o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Conseqüentemente o problema estudado neste trabalho foi: **Como é a experiência do Tribunal de Contas dos Municípios do**

Estado da Bahia com a aplicação do controle de efetividade das políticas públicas?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo Geral

Analisar a experiência da aplicação do controle de efetividade de políticas públicas, por parte do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM-BA.

1.2.2. Objetivos Específicos

1.2.2.1. Identificar as ações executadas pelo TCM-BA, de 2004 a 2017, que corroboraram com o controle de efetividade das políticas públicas.

1.2.2.2. Analisar as ações executadas pelo TCM-BA, de 2004 a 2017, que corroboraram com o controle de efetividade das políticas públicas.

1.2.2.3. Descrever, em um curso temporal, a experiência do TCM-BA com a aplicação do controle de efetividade de políticas públicas.

1.2.2.4. Sugerir ações que impactem na experiência da aplicação do controle de efetividade de políticas públicas por parte do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

1.3 JUSTIFICATIVA

A Constituição Federal de 1988 instituiu quatro instrumentos legais de controle de Administração Pública: Controle Externo, Controle Interno, Controle Judicial e Controle Social (SERRA E CARNEIRO, 2011). Dentre esses, o Controle Externo, exercido pelo Tribunal de Contas, é aquele de caráter mais especializado, considerando-se as características legais e administrativas da gestão pública. Foi visto também que esta mesma Constituição ampliou o escopo de abordagem e controle das Cortes de Contas, porém, na prática muitas atividades estão limitadas ao controle de formalizações contábeis e à verificação do alcance de índices legais. Entretanto, instituições com quadro de técnicos, bem preparados, não conseguem executar o devido controle das políticas públicas.

Algumas técnicas como a auditoria operacional, que foi implantada pelo Tribunal de Contas da União, na década de 90, surgiram para impulsionar o controle da efetividade das políticas públicas, por parte dos Tribunais, todavia, poucos tribunais, dos Estados e Municípios, adotaram as novas metodologias de trabalho, como foi constatado por Marinot (2001) e Rocha (2013).

O Instituto Rui Barbosa disponibilizou, para todos os Tribunais de Contas brasileiros, uma metodologia para apuração dos indicadores de efetividade de gestão municipal. Como já exposto, os dados começaram a ser colhidos em 2016, com referência ao período de 2015. O TCM-BA está entre as Cortes que já apresentaram avaliação dos municípios circunscritos em sua jurisdição. Essa ferramenta de trabalho unificada entre os tribunais é inovadora e integradora, algo recente em nosso país para o controle da efetividade de políticas públicas (IRB, 2018)

Outros acordos de cooperação técnica também estão presentes na relação entre os Tribunais de Contas, quase sempre com a liderança e o direcionamento do Tribunal de Contas da União (TCU). São ferramentas compartilhadas, treinamentos disseminados, aperfeiçoamentos coletivos de sistemas de informação e ações de fiscalização executadas em conjunto. Entidades municipais, estaduais e federais têm atuado para a consolidação do controle de efetividade de políticas públicas (BAHIA, 2018).

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia foi criado em 1970 e está entre os três Tribunais que avaliam somente as contas municipais, enquanto outros têm a responsabilidade de controlar contas dos estados e dos municípios de sua jurisdição ou, somente, de um município, como é o caso do Tribunal do Município do Rio de Janeiro e do de São Paulo, permitindo maior foco nos problemas municipais onde, também, encontram-se os principais problemas de aplicação de recursos e efetividade de políticas sociais.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2010) a Bahia é o quarto estado, do Brasil, em número de municípios e é o quinto em receitas, porém, apenas o vigésimo primeiro em desenvolvimento humano. Isso denota um distanciamento entre os recursos investidos e os resultados das políticas públicas, principalmente, em relação aos impactos sociais. De acordo com Tavares (2006), nos menores municípios, como aqueles estudados por ele, no Paraná, acontecem problemas com a utilização das ferramentas de gestão pública e o desenvolvimento

da qualidade de vida por falta de valorização desses mecanismos dentro dos municípios.

Um último fator que fortalece a relevância desse estudo é que os órgãos de assessoria, para que os gestores municipais estejam em conformidade com a lei e alcancem seus objetivos, de maneira eficiente e eficaz, são os Controles Internos, estruturas próprias de controle de cada órgão da Administração Direta e Indireta da União, estados e municípios (BRASIL, 1988; GUERRA, 2007). Para que os controles internos funcionem bem e direcionem corretamente a gestão é necessária uma integração e uma relação recíproca de colaboração com o Controle Externo. Guerra (2007, p. 263) afirma que “[...] o Controle Externo deve agir de maneira pedagógica, orientando na implantação e desenvolvimento do sistema de Controle Interno, para que esse possa efetuar seus trabalhos de fiscalização”. Os caminhos indicados por esse controle, dentro dos seus trabalhos avaliativos, são as orientações seguidas pelos controles internos dos órgãos públicos.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, serão abordados alguns conceitos e definições sobre política pública que direcionarão as análises e avaliações fixadas nesse trabalho. Origem, tipos de políticas públicas, efetividade de políticas públicas, eficiência, eficácia e avaliação serão perspectivas trabalhadas nesta exposição.

2.1.1. Definições

Segundo Souza (2006), H. Laswell, H. Simon, C. Lindblon e Dr. Easton são considerados os “pais” e fundadores da área de políticas públicas. Laswell introduz o conceito de análise de políticas públicas em uma tentativa de aproximar o conhecimento científico do trabalho dos governos. Simon iniciou as análises sobre a racionalidade dos decisores públicos, afirmando que esta é sempre limitada por problemas e pode ser maximizada por um conjunto de regras e incentivo. Lindblon defendeu a incorporação de outros elementos na análise das políticas públicas, além da racionalidade, tal como papel das eleições, grupos de interesse, partidos e burocracia.

Quanto à definição de Política Pública, não existe um consenso, nem uma abordagem mais adequada. Para Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986) e Dye (1984) a política pública é o estudo das ações dos governos. Assim, estas seriam as intervenções diretas dos governos na vida dos cidadãos, sendo considerada uma abordagem estatista, pois o Estado teria o poder hierárquico para corrigir os erros que o mercado e a sociedade não conseguem tratar sozinhos.

Uma crítica bem presente, a essas abordagens, é predominância de aspectos racionais e procedimentais, que desconsideram o caráter holístico das políticas públicas. Para Secchi (2017) essas críticas estão vinculadas aos defensores da abordagem multicêntrica, que consideram as organizações privadas e não governamentais como parte de uma rede de políticas públicas e agentes principais, junto ao Estado, no processo de gestão dessas políticas.

Secchi (2017) afirma:

A abordagem estatista admite que atores não estatais até tenham influência no processo de elaboração e implementação de políticas públicas, mas não

confere a eles privilégio de estabelecer (decidir) e liderar um processo de política pública. Já acadêmicos da vertente multicêntrica admitem tal privilégio a atores não estatais. [...] A essência conceitual de políticas públicas é o problema público. Exatamente por isso, o que define se uma política *é ou não pública* é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal (SECCHI, 2017, pp. 3;5).

Esse autor prefere acompanhar a definição multicêntrica, mesmo reconhecendo a força e o poder do Estado para promover mudanças. Os governos mais centralizadores estão sintonizados com a primeira abordagem, enquanto os Estados democráticos e participativos se alinham à segunda leitura. Contudo, como foi afirmado não existe um conceito homogêneo sobre a definição de política pública.

Segundo Amabile (2012):

Políticas Públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam a satisfação do interesse da coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório (AMABILE, 2012, p. 390).

Essa definição propõe um encontro entre a visão estatista e a multicêntrica, entendendo que a política pública é papel do Estado, porém, deve ser indispensável a atuação da sociedade, em todas suas fases, dentro de um processo de participação compartilhada.

2.1.2. Tipologias

Quanto aos tipos de políticas públicas, pode-se classificá-las quanto ao conteúdo, aos atores e aos estilos em todo o processo que permeia suas fases. A intenção não é esgotar as tipologias, mas, sim, expor as principais classificações.

Theodor Lowi (1964) criou um modo de segmentação das políticas públicas bastante difundido no meio acadêmico. Segundo esse modelo, existem quatro tipos de política: regulatória, distributiva, redistributiva e constitutiva. O tipo regulatório é aquele que estabelece padrões de comportamento, serviço ou produto. Como exemplo tem-se regras para operação do mercado financeiro. As políticas distributivas são aquelas que geram benefícios para alguns com o custo diluído entre toda a coletividade, como as renúncias fiscais. A redistributiva são benefícios concentrados em algumas categorias e custos divididos entre outras. Geralmente é um modelo que

causa mais conflitos, sendo um exemplo a reforma agrária. E, por fim, o tipo de política constitutiva, as chamadas regras sobre as regras, determina jurisdição de poderes e regras do sistema político, como o sistema eleitoral brasileiro.

Já Wilson (1983) elaborou sua tipologia considerando a distribuição de custos e benefícios, como pode-se visualizar no Quadro 1. Para o autor, uma política é clientelista quando os benefícios são direcionados a pequenos grupos, enquanto os custos são repartidos pela coletividade, similar às políticas distributivas de Lowi. Por sua vez, na política de grupo de interesses, tanto os benefícios como os custos estão vinculados a grupos concentrados, mais uma vez, bem próximos do conceito de políticas redistributivas de Lowi. Na política empreendedora os custos vêm da minoria, para que políticas alcancem a coletividade, caso não previsto por Lowi. Um exemplo é a taxação de fortunas para investimentos públicos. Por fim, na classificação de Wilson, a política majoritária é a mais comum, na qual os recursos coletivos são distribuídos para todos mediante políticas públicas, podendo ser bem representadas pelos serviços públicos de saúde e educação Wilson (1983 apud SECCHI, 2017, p. 27).

Quadro 1 – Tipologia de Políticas Públicas de Wilson

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
Benefícios	Distribuídos	Política majoritária	Política empreendedora
	Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses

Fonte: Próprio autor a com base em Secchi (2017).

Gormley (1986) criou sua tipologia firmada nos parâmetros da saliência - que seria a capacidade de chamar atenção do público em geral -, e da complexidade - que representa a demanda por conhecimento especializado. A interação desses dois fatores gera as políticas expostas no Quadro 2. A política de sala operatória pode ser exemplificada nas variadas regulamentações de medicamentos e no licenciamento para grandes empreendimentos de produção de energia. Política de audiência são aquelas de baixa complexidade técnica, mas de muita visibilidade, como a regulamentação da prostituição. As de sala de reunião não atraem o interesse do público, porém, são densas como as reformas administrativas. E as de baixo escalão

são as que comumente simbolizam as atividades de rotina administrativa para os agentes públicos.

Quadro 2 – Tipologia de Políticas Públicas de Gormley

		Complexidade	
		Alta	Baixa
Saliência	Alta	Política de sala operatória	Política de audiência
	Baixa	Política de sala de reuniões	Política de baixo escalão

Fonte: Gormley (1986 apud SECCHI, 2017, p.27)

Por sua vez, a tipologia proposta por Gustafsson (1983, apud SECCHI, 2017, p.28), estabelece como critérios de classificação das políticas a disponibilidade do conhecimento necessário para elaboração destas e a intenção de implantá-las, por parte dos agentes políticos. Como está representado no Quadro 3, quando o conhecimento técnico está disponível e existe intenção de implantação, essa proposta se torna uma “política real”. Existindo condição técnica, mas sem o engajamento dos decisores, torna-se uma “política simbólica”, “para inglês ver”. A partir do momento em que existe uma real predisposição do gestor público em resolver um problema, porém, o conhecimento para elaboração da política não está disponível, esta se torna uma “pseudopolítica”, com intenção, todavia, sem efeito algum. A última classificação considera “política sem sentido” aquela que os agentes públicos não querem e nem existe condição técnica para sua aplicação.

Quadro 3 – Tipologia de Políticas Públicas de Gustafsson

		Intenção de implementar a política pública	
		Sim	Não
Conhecimento para elaboração e implementação	Disponível	Política real	Política simbólica
	Indisponível	Pseudopolítica	Política sem sentido

Fonte: Secchi (2017, p.28)

Para Souza (2006) ainda existe uma visão de política pública defendida por Lindblom, Caiden e Wildavisky, que afirma que ela é um processo incremental. Assim, as políticas públicas não partiriam do zero, mas sim de ações governamentais herdadas de outras gestões. Esse posicionamento questiona mudanças radicais de

rumos dentro dessas políticas; para os autores muitas ações nos governos não representam agendas atuais, mas estruturas montadas em um histórico de gestões.

2.1.3. Ciclo de Políticas Públicas

Para Secchi (2017) e Souza (2006) o ciclo de políticas públicas é o processo de elaborações dessas políticas defendido por alguns autores. São várias etapas que compõem esse esquema que permite a visualização do ciclo de uma política pública. Existem vários modelos de estágios propostos. Aqui, serão expostas as etapas descritas por Secchi (2017), pois apresenta um maior número de etapas, como está exposto na Figura 1.

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Próprio autor (2019).

A fase de identificação do problema é a detecção das dificuldades encontradas pela sociedade em diversas áreas; é o que falta para a realidade pública ideal ser alcançada. Nessa etapa, os agentes públicos, organizações não governamentais, partidos políticos e população em geral são responsáveis por produzir esses problemas, que deverão ser percebidos e delimitados, para mais entendimento e

detalhamento, por meio de informações que servirão de subsídios para a próxima etapa.

Agenda Pública é o conjunto de problemas compreendidos como relevantes. Pode estar representada por um programa de governo, pelo planejamento orçamentário ou por demanda de partidos (SECCHI, 2017; SOUZA, 2006). A formação da agenda política é a criação das pautas prioritárias mediante os problemas identificados. Essa agenda pode ser política, que é o conjunto de problemas ou temas relevantes para uma comunidade política, representada pelos partidos políticos e suas lideranças. Ainda pode ser uma agenda formal, a mais conhecida, que se refere a uma agenda institucional com temas que o governo já decidiu enfrentar ou estão representados em um plano de trabalho. Agenda da mídia é o agrupamento de problemas que recebe atenção especial dos meios de comunicação. Para o meio acadêmico, geralmente, quando se trata de “agenda”, o termo está relacionado à agenda formal.

A construção de soluções, para os problemas identificados, é chamada de formulação de alternativas, momento em que os objetivos e as estratégias são traçados para criar os possíveis caminhos a serem tomados na formulação das políticas públicas. Os analistas de políticas públicas, junto a outros atores, deste processo, projetam cenários e suas respectivas consequências, testando variáveis e verificando a viabilidade de cada decisão (SECCHI, 2017).

Para esse autor, a tomada de decisão é o momento da escolha das alternativas, em que os interesses dos atores são transformados em intenção de enfrentamento do problema público. Para Souza (2006) no processo de tomada de decisão, existem modelos que contestam o padrão estabelecido por aqueles que defendem o ciclo de políticas públicas e suas fases sequenciais. Esses modelos serão expostos ao final desta seção.

Segundo O’Toole Jr. (2003), a etapa de implementação de políticas pública é o momento em que os planos, estratégias e objetivos passam de intenção a ação. É a fase na qual outros agentes entram em cena: fornecedores, parceiros, grupos interesses. Por isso, aqueles que estiverem no ponto do processo de implementação devem saber dirimir os conflitos e gerenciar os interesses.

Avaliação de política pública é o “[...] processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para ação pública, bem como sobre o sucesso ou falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1979, p. 711). Esta etapa específica do ciclo de políticas públicas será tratada em uma seção própria deste trabalho.

Giuliani (2005, apud SECCHI, 2017, p.29) assinala que a extinção de políticas públicas acontece pela resolução do problema que originou a política, quando os programas e leis que promovera a política se mostram ineficazes e quando o problema perdeu importância na agenda política. Outro motivo de extinção está relacionado àquelas políticas que são planejadas e projetadas com prazo de validade e, desse modo, concluem seu ciclo.

Como já foi abordado, na fase de identificação ou na análise do processo decisório, surgiram modelos em contraposição ao padrão formal de ciclos de políticas públicas. Esses defendem que as fases nem sempre são as mesmas e por vezes são desrespeitadas. Para Souza (2006), o modelo proposto por Cohen, March e Olsen em 1972, *Garbage Can - Modelo da Lata do Lixo -*, defende que as soluções muitas vezes nascem antes dos problemas. Nesta análise, as políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. A compreensão das soluções e dos problemas é limitada e as instituições trabalham em um sistema de tentativa e erro.

O modelo incremental, defendido por Lindblom (1959), também contesta a metodologia estabelecida pelo ciclo de políticas públicas. Para ele, problemas e soluções são decididos e revisados simultaneamente e em vários momentos da tomada de decisão. As decisões presentes são vinculadas às tomadas no passado, por outros governos, e aos interesses dos atores envolvidos no processo de elaboração da política pública, assim, o elemento política tem mais relevância que o elemento técnico.

2.1.4. Avaliação de Políticas Públicas

Segundo Ala-Harja e Helgason (2000) ainda não existe um consenso sobre a definição do termo avaliação sendo algumas definições, por vezes, até contraditórias. Para eles, a diversidade de disciplinas e a complexidade do universo de avaliações justifica essa heterogeneidade. Mas de modo simplificado os autores afirmam que “[...]”

o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetos propostos” (ALA-HARJA E HELGASON, 2000, p. 8).

Já Cohen e Franco (2013) afirmam que:

existem diferentes modelos de avaliação, que são derivados tanto do objeto a ser avaliado como da formação acadêmica daqueles que realizam essa tarefa. Entretanto, a constante é, por um lado, a pretensão de comparar um padrão almejado (imagem-objetivo em direção à qual se orienta a ação) com a realidade (na medida potencial na qual esta vai ser modificada, ou o que realmente ocorreu como consequência da atividade empreendida) e, por outro lado, a preocupação em alcançar eficazmente os objetivos propostos (COHEN E FRANCO, 2013, p. 73).

Percebe-se que, para eles, a avaliação de políticas públicas é justamente uma comparação entre um modelo, ou plano de objetivos, com os resultados alcançados e as consequências geradas pelas ações empreendidas.

Para Arretche (2001) a avaliação de políticas públicas é a utilização de métodos e técnicas de pesquisa para estabelecer uma relação entre a política e os resultados. A autora orienta, ainda, que, na sua visão, existe uma distinção entre análise de políticas e avaliação: a primeira é o exame dos traços constitutivos dos programas, passa pela forma de implementação; enquanto a última é a checagem dos objetivos em relação aos resultados.

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento (TREVISAN, 2008). É a partir da verificação desses resultados que surge a necessidade de detalhar o que seria efetividade, eficiência e eficácia para política pública.

Martins e Marini (2010) assinalam que as dimensões avaliadas, no quesito resultado, para administração pública, revelam os efeitos e os impactos das ações, sendo essas dimensões: eficiência, eficácia e efetividade. Para os autores, a eficiência mede a relação entre produtos e insumos empregados e/ou custo e tempo necessário para transformação; a eficácia se relaciona com atendimento de requisitos e prazos estabelecidos; e a efetividade é o impacto gerado pelos processos ou projetos, assim como o contraste entre resultados alcançados e objetivos previstos.

As definições propostas por Cohen e Franco (2011, p. 102) são semelhantes, as, aqui, expostas. Para eles, a eficácia “[...] é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo,

independentemente dos custos empregados”. Eficiência é a otimização na utilização de recursos para elaboração de algum produto ou projeto. E a efetividade, os autores determinam como a relação entre resultados e objetivos, a medida do impacto ou grau de alcance das metas. Esta avaliação de políticas públicas em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência é uma tendência, que prima pela separação de aspectos distintos dos objetivos e, conseqüentemente, da abordagem, métodos e técnicas de avaliação (ARRETCHE, 2001).

Para Trevisan (2008) a avaliação de políticas tem condições de aumentar a eficiência e eficácia do setor público, porém, é relevante mencionar que a avaliação “ainda não logrou um papel significativo ou estratégico dentro do trabalho de desenhar e implementar estratégias, programas ou projetos” (MOKATE, 2002, p. 90). Ou seja, apesar do reconhecimento da avaliação como um relevante instrumento, ela não se transformou em uma ferramenta indispensável que tome parte do processo de gestão pública (COTTA, 2001; MOKATE, 2002; FARIA, 2005).

Para Ala-Harja e Helgason (2000) as avaliações são desvalorizadas porque na prática simbolizam um conjunto de promessas com pouca efetividade. Para alguns autores a avaliação corresponde a um novo modismo, gerador de burocracia e poucos resultados. Cotta (2001) reconhece que o simples fato de realizar uma avaliação não significa, automaticamente, que as informações produzidas serão utilizadas.

Dessa forma, para essa autora, uma resposta à posição apresentada por Ala-Harja e Helgason (2000) é que o principal motivo pelo qual a avaliação geralmente não atende às expectativas que cria é a presunção de que as condições para o aproveitamento desse tipo de informação estão dadas. “Ocorre justamente o contrário: a avaliação é uma atividade que, por suas próprias características, exige que essas condições sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido” (COTTA, 2001, p. 94).

A avaliação sistemática, contínua e eficaz desses programas pode ser um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para a gestão pública mais eficaz (COSTA, 2003).

2.2. CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nesta seção, serão abordados temas relacionados ao controle da administração pública, nas suas diversas formas, e as características dos processos de *accountability*.

2.2.1. *Accountability*

Accountability são mecanismos de controle formais, institucionalizados e, algumas vezes, informais, capazes de exigir responsabilização dos agentes públicos pelos atos praticados e que ainda possibilitem uma forte transparência das ações e decisões provenientes da administração pública (RAUPP E PINHO, 2013, p. 72).

Pinho e Sacramento (2009) afirmam que:

accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO E SACRAMENTO, 2009, p.1.348).

Para Peres *et al.* (2018) em relação aos tipos de *accountability* encontrados, a questão da participação e a relação com a democracia pode ser claramente encontrada na tipologia descrita por O'Donnel (1998), como *accountability* vertical, que aborda a relação entre desiguais e têm como dimensões: as eleições, as reivindicações sociais, que possam ser pronunciadas sem coerção, e a cobertura regular pela mídia das reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. Ou seja, os cidadãos podem participar da escolha de quem vai governá-los e expressar suas opiniões e reivindicações. Para Rocha (2011, p. 86): “[...] a *accountability* vertical é produto da ação política do cidadão e da sociedade” e assegura a democracia em uma ordem política.

Diferentemente da *accountability* vertical, a horizontal discute a relação entre iguais e pode ser resumida como sendo produto das agências internas ao Estado (ROCHA, 2011), como os poderes Executivo e Judiciário, as instâncias de fiscalização de contas e agências de supervisão (PINHO E SACRAMENTO, 2009). Para que as ações da *accountability* horizontal sejam efetivas deve haver agências estatais autorizadas e preparadas para supervisionar, controlar e punir ações ilegítimas. Uma vez que sua efetividade não é fruto de agências independentes, mas de redes de

agências que têm em seu topo Tribunais comprometidos com essa forma de controle (O'DONNELL, 1998).

A *accountability* é fundamental para preservar a democracia, mas a participação dos cidadãos é indispensável para que ela se realize (ROCHA, 2011). Nesse mesmo sentido, Abrucio e Loureiro (2005) mostram que a experiência da administração pública no âmbito internacional revela que quanto maior o controle executado pelos cidadãos, mais o poder público tem condições de ajustar e melhorar as políticas governamentais.

2.2.2. Controles Constitucionais

Guerra (2007, p. 90) diz que o controle da Administração Pública “é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade”, assim, esse controle pode partir de diversas perspectivas e segmentos da sociedade e da administração pública.

Para o autor, os controles podem ser classificados quanto ao órgão que o exerce: administrativo ou executivo, é o poder-dever exercido pela Administração Pública, sobre seus atos; legislativo é o controle exercido pelos mandatários do povo e os tribunais de contas, e judicial executado pelo Poder Judiciário, neste último caso alçando a legalidade dos atos.

Quanto à localização do controle, para Serra e Carneiro (2011) a Constituição Federal de 1988 instituiu quatro modalidades de controle da Administração Pública: Controle Judicial, Controle Interno, Controle Externo e Controle Social. Esses são mecanismos de fiscalização, para esses autores, bem estabelecidos em lei, porém, com desenvolvimento e aplicação insuficiente. Esta segmentação será detalhada nas seções seguintes deste trabalho.

Esses instrumentos podem atuar antes, durante ou após a execução dos atos públicos. De acordo com Lima (2015, p. 5), o controle prévio tem finalidade preventiva e é essencialmente realizado pelos sistemas de Controle Interno. Existem muitos exemplos expostos na própria Constituição de 1988, como quando atos do Poder Executivo estão sujeitos à autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas (BRASIL, 1988).

De acordo com Di Pietro (2015), o controle concomitante acompanha a atuação administrativa, no exato momento em que ela se verifica, como no monitoramento da execução orçamentária pelos sistemas de auditoria. Na mesma linha das ideias da referida autora, Santos (1997) cita como exemplo as auditorias e inspeções realizadas pelo Tribunal de Contas da União, durante aplicação das políticas públicas, inclusive, a respeito da execução orçamentária.

O controle posterior tem por objetivo rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas afirmá-los como as aprovações, homologações, anulações, revogações, convalidações (DI PIETRO, 2015). Um exemplo de controle *a posteriori* é o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos, que é realizado pelas câmaras legislativas.

2.2.3. Controle Social

Segundo Guerra (2007) o Controle Social é aquele executado pelo cidadão, ou por instituições, também podendo ser chamado de controle popular. Para a CGU:

O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da sua extensão territorial e do grande número de municípios que possui. Assim, o controle social revela-se como complemento indispensável ao controle institucional, exercido pelos órgãos fiscalizadores. Para que os cidadãos possam desempenhá-lo de maneira eficaz, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos (BRASIL, 2012, p. 9).

Para que os cidadãos recebam as informações necessárias à análise das políticas públicas, é indispensável o conhecimento das ferramentas de controle. No Brasil, os mecanismos somente foram outorgados à população a partir da instituição da forma republicana de governo. A atual Constituição brasileira contempla diversos mecanismos de controle social, como: Conselhos de Controle Social, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988).

O PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são instrumentos constitucionais de planejamento do ciclo orçamentário. O primeiro é a ferramenta na qual são apresentados os objetivos e as metas, dos entes federativos, para os quatro anistios de governo. Ele começa no segundo ano do mandato, do gestor em exercício, e finaliza no final do primeiro ano do gestor eleito

ou reeleito. A LDO é a lei que direciona a elaboração do orçamento anual, vinculando-o aos objetivos de governo. Já a LOA é a detalhamento legal da previsão de receitas e fixação das despesas anuais das esferas estatais (BRASIL, 1988).

Os Conselhos de Controle Social descentralizam as políticas de governo, movendo as decisões de centro para periferia da estrutura organizacional, tudo isso durante o processo de elaboração e execução das políticas públicas (PEREZ, 2004). Segundo Gomes (2013) os princípios constitucionais de participação popular e as legislações regulamentadoras das políticas sociais incentivam o surgimento de diversos conselhos de controle social nos estados e municípios. Sinteticamente, os conselhos são “[...] canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal, em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (GOHN, 2001).

2.2.4. Controle Interno

O Controle Interno é uma ferramenta focada na prevenção. A sua aplicação e o seu aperfeiçoamento corroboram para redução de fraudes, irregularidades e desvios de objetivos na gestão (LIMA, 2007). Para o Instituto de Auditores Internos do Brasil (Audibra):

[...] controles internos devem ser entendidos como qualquer ação tomada pela administração (assim compreendida tanto a Alta Administração como os níveis gerências apropriados) para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos. A Alta Administração e a gerência planejam, dirigem e controlam o desempenho de maneira a possibilitar uma razoável certeza de realização (AUDIBRA, 1992, p. 48).

Assim, o Controle Interno não é simplesmente um controle de rotinas baseado em instrumentos normativos e legislativos, mas o acompanhamento das atividades institucionais para garantir que os objetivos organizacionais sejam alcançados, respeitando as limitações de cada entidade e as questões legais vigentes.

No âmbito da Administração Pública, o Controle Interno é regulamentado pela Constituição Federal, por força dos artigos 70 e 74, Seção IX, Capítulo I, do Título IV, bem como do art. 31 que dispõe sobre esse controle na fiscalização municipal (BRASIL, 1988). Para o Poder Constituinte, o Controle Interno deve ser mantido de forma integrada para avaliar o cumprimento de metas, comprovar a legalidade dos

atos, exercer controle de operações e apoiar o Controle Externo no exercício de sua função.

Para Guerra (2007) essa relação de colaboração entre os Controles deve ser recíproca, agindo os órgãos de Controle Externo de maneira pedagógica, orientando os de Controle Interno, para que o trabalho de fiscalização seja bem feito e para que as informações e condições sejam disponíveis e favoráveis à fiscalização externa. Também é indispensável o respeito aos princípios constitucionais de administração pública, presentes na Constituição Federal: legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia e eficiência. Para Bitencourt *et al.* (2016) os órgãos de Controle Externo influenciam significativamente os processos do Controle Interno, principalmente aos aspectos ligados a legalidade dos atos públicos.

2.2.5. Controle Externo

Para Chaves (2007) e Guerra (2007) o Controle Externo é aquele exercido por órgão que está desvinculado de outro controlado, tendo por finalidade a garantia do cumprimento dos aspectos legais, inerentes aos processos públicos, como também a garantia da eficácia das ações da gestão governamental. Essas atribuições estão da mesma forma definidas na Carta Magna nacional em seu artigo 71:

O Controle Externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; [...] VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município [...] (BRASIL, 1988).

Esse artigo estabelece ainda que o Controle Externo da União estará a cargo do Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Para os estados e municípios, a fiscalização externa fica sob a responsabilidade das Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, assim como com os Tribunais de Contas com jurisdição em cada uma dessas áreas territoriais. É o que assegura Siraque (2004):

a competência principal para realizar o controle institucional externo das atividades da Administração Pública foi concedida ao Poder Legislativo, em todas as esferas da federação, o qual é auxiliado nessa função pelo Tribunal de Contas (SIRAQUE, 2004, p. 111).

Já Guerra (2007) entende que a competência está compartilhada com os Tribunais de Contas, pois estes são órgãos constitucionais autônomos, exercendo Controle Externo ao lado do Poder Legislativo.

2.3. TRIBUNAL DE CONTAS

O controle das finanças públicas está intimamente ligado ao surgimento dos Estados modernos em que o acompanhamento dos gastos públicos passou a ser realizado de maneira sistemática e técnica, em razão da instituição de órgãos especializados. A Itália e a França foram países pioneiros no estabelecimento de organismos controladores (COSTA, 2005).

Esse autor ainda assinala que existem modelos de controle especializado, na gestão pública, alguns representados pelos Tribunais de Contas, órgãos colegiados de fiscalização, e outros, por Auditoria Geral, organismo singular de Controle Externo. Outro ponto importante é que o ordenamento jurídico dos países é distinto, vinculado a cada entidade de contas, sendo de natureza administrativa e jurisdicional (COSTA, 2005).

Segundo Lima (2018) no sistema anglo-saxão, Auditorias Gerais utilizadas principalmente nos Estados Unidos e Inglaterra, caracterizam-se como um controle consultivo sem poder coercitivo ou jurisdicional e suas ações geralmente são recomendações subscritas de forma monocrática pelo auditor ou Controlador Geral. Já o sistema de Controle Externo, exercido pelos Tribunais de Contas, utilizado principalmente em países de tradição romano-germânica, tem como características o poder coercitivo e as decisões colegiadas. Relevante dizer que em alguns países, que compõem esses povos, existem exceções quanto a utilização desse modelo.

De acordo com Castro (2015), apesar das diversas características dos sistemas de Controle Externo utilizados, por todo o mundo, tanto os que adotam o modelo anglo-saxão quanto os que adotam o romano-germânico, todas as organizações públicas e provadas orientam-se pela *accountability* horizontal e compõem os instrumentos de Controle Externo.

2.3.1. Tribunais de Contas no Brasil

No Brasil, a discussão em torno da implantação do Tribunal de Contas permeou todo o período do Império até o início da República. Foram várias tentativas e polêmicas enfrentadas pelo Poder Legislativo brasileiro. Somente com a Constituição de 1891, por influência de Rui Barbosa, foi instituído o Tribunal de Contas, com o objetivo de liquidar contas das receitas e despesas e verificar sua legalidade, antes da apreciação do Congresso Nacional. Esse modelo implantado foi baseado no sistema Belga (LIMA, 2018; COSTA, 2005).

Para Lima (2018), a partir desse momento, as atribuições do Tribunal de Contas no Brasil foram sendo ampliadas a cada Constituição, com exceção dos períodos de regimes ditatoriais, como em 1937 (Estado Novo) e 1967 (Ditadura Militar).

As primeiras atribuições estabelecidas aos Tribunais de Contas, se relacionavam a fiscalização da execução de despesas e receitas, tendo por referência o orçamento público, era nesse ponto um controle de legalidade orçamentária. Mas a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu um novo caminho, a ser percorrido pelas Cortes de Contas, com uma nova estrutura especializada de controle, impôs que o acompanhamento exercido sobre as contas públicas passasse a se operar, além do aspecto da legalidade, obedecendo também os princípios da legitimidade e economicidade, evidenciando um autêntico controle e resultados (GUERRA, 2007; CHAVES, 2007).

Essa mudança de rumo, atrelada à Constituição de 1988, foi resultado de uma tendência mundial, uma preocupação com a melhoria do desempenho da Administração Pública, em que as Cortes de Contas passaram a ter a competência de fiscalizar aspectos operacionais e patrimoniais, passando a avaliar não somente a legalidade dos atos, como também a economicidade da gestão pública (SOUSA, et al., 2003).

Mesmo com responsabilidades constitucionais evidentes, sobre o controle de desempenho da Administração Pública, muitos Tribunais de Contas, ainda, se limitam ao controle de conformidades. Para Rocha (2013, p.70) a maioria dos tribunais restringem a sua atuação a verificação do cumprimento de leis e da conformidade das despesas públicas, o que na visão do autor é uma perspectiva limitada para o

compromisso do Controle Externo e dá accountability. Segundo Arantes (2005, p.72) muitos gestores e técnicos do Poder Executivo afirmam que esse acompanhamento de formalidade de processos contribui pouco ou quase nada para o aperfeiçoamento da administração pública, eles propõem que as Cortes de Contas avancem rumo a fiscalização da efetividade das ações do governo.

Puccioni (2016) afirma:

Destaca-se que o sistema de controle adotado no Brasil é o de Tribunais de Contas. E ainda que as Cortes de Contas são vinculadas ao Poder Legislativo, mas não são subordinadas a ele ou a qualquer outro Poder. São considerados órgãos autônomos. Seus membros (Ministros/Conselheiros) possuem garantias de Magistrados, ou seja, possuem a vitaliciedade e só podem ser demitidos por sentença judicial transitada em julgado (PUCCIONI, 2016, p. 63).

Assim, apesar de os Tribunais de Contas receberem o adjetivo de órgão assessor ou auxiliar ao Poder Legislativo, no corpo da Lei, possuem autonomia e total independência para execução das suas atribuições constitucionais.

Segundo Pereira (2010):

No Brasil, portanto existem três tipos de Tribunal de Contas: o da União, o dos respectivos Estados, do Distrito Federal e o do Município ou dos Municípios. Além desses Tribunais, outros órgãos, a exemplo do Ministério Público, acompanham o gasto dos recursos públicos, além do cidadão de maneira individual ou por órgãos de representação. [...] Nas administrações municipais o controle externo é exercido pelas câmaras de vereadores que são auxiliadas por tribunais de contas. Há três tipos de tribunal que auxiliam o poder legislativo neste nível de governo. A câmara pode receber o auxílio de um único tribunal, específico do município, do tribunal dos municípios, que fiscaliza uma quantidade de municípios ou do tribunal de contas do Estado em que o município estiver localizado, devido a inexistência dos dois primeiros (PEREIRA, 2010, p. 42).

A Carta Magna de 1988 estabelece que o Tribunal de Contas da União será responsável pelo Controle Externo especializado das contas do Governo Federal, enquanto a fiscalização dos demais entes federados deve ser realizada pelas respectivas Cortes. Essas podem ser Tribunais de Contas Estaduais, com competência para acompanhar as ações públicas de estados e municípios, ou somente do estado. Já os Tribunais de Contas Municipais são responsáveis pelo controle das políticas públicas de um só município ou de todos os municípios do estado a ele circunscrito.

Até o início de 2019, no Brasil, existem 33 (trinta e três) Tribunais de Contas; 01 (um) Tribunal de Contas da União; 28 (vinte e oito) Tribunais de Contas Estaduais;

duas Cortes de Contas dos Municípios; e 03 (três) Tribunais de Contas dos Municípios. Até 16 de agosto de 1917, existiam 34 (trinta e quatro) instituições, momento em que foi extinto o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (CEARÁ, 2017).

2.3.2. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) foi criado, em 1970, com o nome de Conselho de Contas dos Municípios. A contragosto de muitos gestores municipais, à época, o Tribunal começou a exercer o Controle Externo das contas dos municípios baianos. Esse órgão foi evoluindo no, desenvolvimento de suas atividades internas e externas, com o passar dos anos, para aprimoramento de seu trabalho (SAMPAIO FILHO, 2015).

O TCM-BA é referendado juridicamente nos artigos 91 e 93, da Constituição do Estado da Bahia, de 05 de outubro de 1989 e regulamentado pela Lei Complementar nº 6, de 06 de dezembro de 1991, Lei Orgânica do Tribunal (BAHIA, 1989; BAHIA, 1991), sendo o órgão auxiliar das Câmaras Municipais na função de analisar e emitir parecer prévio sobre a prestação de contas dos gestores municipais.

Essa Lei Orgânica registra no seu artigo1º:

1º- Ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, órgão de auxílio do controle externo a cargo das Câmaras Municipais; compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da data do seu recebimento; [...] VI - apreciar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos procedimentos licitatórios, contratos, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, cessões, doações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Município, por qualquer de seus órgãos ou entidades da administração direta, indireta ou fundacional; VII - realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quando requeridas pelo Poder Legislativo Municipal e por iniciativa de comissão técnica ou de inquérito; [...]

É importante salientar que entre as competências desta Corte de Contas encontram-se o controle de economicidade e as inspeções operacionais, que possuem estrita relação com o controle de políticas públicas e resultados da aplicação dos recursos governamentais.

2.3.3. Modalidades de Fiscalização

Dentro da perspectiva do Controle Externo existem algumas formas de executar o acompanhamento das ações da gestão pública. Os métodos/modalidades mais difundidos são as inspeções e as auditorias. Cada um desses instrumentos possui suas especificidades e aplicabilidades que serão expostas a seguir.

A inspeção é um instrumento de fiscalização utilizado pelos Tribunais para suprir omissões e esclarecer fatos, comprovar declarações prestadas, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade, economicidade e legitimidades de atos ligados à administração pública (GUERRA, 2007). Esta mesma definição consta no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que é a principal referência em Controle Externo no Brasil.

As fiscalizações voltadas para a legalidade e à legitimidade têm como parâmetro, evidentemente, a lei e os regulamentos. Suas conclusões dão ao TCU elementos para julgar, para fazer determinações aos gestores e, inclusive, para aplicar-lhes sanções em caso de infringência do ordenamento jurídico (BRASIL, 2017). Assim, as inspeções têm como finalidade a verificação de informações e consulta de dados baseados nos parâmetros legais envolvidos. Não há, no escopo dessa ferramenta, foco em resultados ou no controle de desempenho.

Existem múltiplos tipos de auditoria. Entretanto, para essa pesquisa foram abordadas apenas as tipologias ligadas à auditoria do setor público. Os três tipos principais, de auditoria, do setor público, segundo a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), são definidos como segue:

Auditoria financeira foca em determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável. Isso é alcançado obtendo-se evidência de auditoria suficiente e apropriada para permitir o auditor expressar uma opinião quanto a estarem as informações financeiras livres de distorções relevantes devido a fraude ou erro. Auditoria operacional foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento. O desempenho é examinado segundo critérios adequados, e as causas de desvios desses critérios ou outros problemas são analisados. O objetivo é responder a questões-chave de auditoria e apresentar recomendações para aperfeiçoamento. Auditoria de conformidade foca em determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios. A auditoria de conformidade é realizada para avaliar se atividades, transações financeiras e informações cumprem, em todos os aspectos relevantes, as normas que

regem a entidade auditada. Essas normas podem incluir regras, leis, regulamentos, resoluções orçamentárias, políticas, códigos estabelecidos, acordos ou os princípios gerais que regem a gestão financeira responsável do setor público e a conduta dos agentes públicos (INTOSSAI, 2013, pp. 4-5).

Dentro dessas vertentes maiores da auditoria, de gestão pública, diferentes classificações são adotadas, para melhor caracterizar seus trabalhos, tais como, as baseadas na vinculação da entidade de auditoria, no tipo de objeto auditado, na forma de execução e até em função de disposições regimentais da entidade de auditoria (BRASIL, 2011). Pode-se citar, como exemplo, auditoria de obras públicas, auditoria de Tecnologia da Informação (TI), auditoria da qualidade, auditoria contábil, auditoria de programas, entre outras.

As auditorias seguem planos específicos e têm por objetivo obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial; conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Pública, avaliar o desempenho operacional, suas atividades e sistemas; e medir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais (BRASIL, 2017). Apesar de todas as auditorias terem como foco a análise de produtos finais - por via de demonstrativos financeiros, resultados de programas de governo ou conformidades de ações - as modalidades que mais se aproximam do controle de efetividade de políticas públicas são as auditorias operacionais e as correlatas pela abordagem.

2.3.4. Auditoria Operacional

Como foi demonstrado, o artigo 70, da Constituição Federal de 1988, traz como atribuição do Controle Externo, exercido pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas da União 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 (BRASIL, 1988). Ainda, na Carta Magna, encontram-se, no artigo 71, competências para o Tribunal de Contas da União, expressas da seguinte forma:

[...] 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 [...] (BRASIL, 1988).

Esses parâmetros legais direcionaram o Tribunal de Contas da União a implementar um novo modelo de inspeção, que pudesse ir além da verificação de

formalidades e indicadores contábeis. Muitas terminologias são utilizadas para designar esse procedimento, como auditoria operacional, auditoria gerencial, auditoria de programas, auditoria de resultados e auditoria interna moderna (ROCHA, 1992).

Segundo Rocha (1992) o conceito que mais se aproxima da definição de auditoria operacional é aquele que concebe essa ação “[...] como uma avaliação da eficácia de uma entidade em cumprir seus objetivos, programas e metas, e da legalidade, economicidade e eficiência na administração de seus recursos” (ROCHA, 1992, p. 2). Essa avaliação de objetivos e metas está intimamente ligada ao controle de efetividade, é a comparação entre o que foi planejado e o que realmente aconteceu.

A diferença para auditoria tradicional e as inspeções não está atrelada à metodologia de trabalho, mas à abrangência dos objetivos pretendidos por cada uma delas. Enquanto na primeira o objetivo está relacionado com a adequação das demonstrações financeiras, na segunda, as demonstrações financeiras servem apenas como instrumento do seu processo, visto que seu objetivo está vinculado à apreciação das operações ou atividades de uma entidade segundo os benefícios por ela produzidos (BARZELAY, 2002).

Auditoria Operacional representa o aprimoramento de outros métodos de inspeção, mas a sua execução não exclui nem desconsidera as outras abordagens já utilizadas pelos Tribunais de Contas no Brasil. Como a Constituição Federal relaciona as atribuições e competências do Tribunal de Contas da União com as demais Cortes de Contas, cada qual com a sua jurisdição e vinculadas a determinados entes federados, essa nova abordagem de Controle Externo acabou alcançando os Tribunais de Contas, em todo o país, com o próprio TCU exercendo a tutela e a formação dos auditores (LEAL, 2006).

2.3.5. Entidades Associativas

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) é uma entidade que tem por finalidade a melhoria do sistema de Controle Externo do Brasil. Para tanto, investe e estimula a troca de informações e experiências entre os membros dos Tribunais de Contas, ao mesmo tempo em que apoia o desenvolvimento de estratégias e ferramentas para aprimorar a eficácia dos sistemas de controle da Administração Pública (ATRICON, 2019).

Essa organização participa diretamente de diversas intervenções nacionais para aprimoramento do trabalho realizado nos Tribunais de Contas. Um bom exemplo foi a colaboração na execução do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios (Promoex). Esse Programa iniciou em 2005 e foi concluído em 2013, alcançando mais de 33 Tribunais de Contas, em todo o Brasil, e capitaneou modificações nas rotinas das Cortes de Contas. Foram treinamentos, parcerias firmadas, organização de auditorias operacionais, promoção de intercâmbio de informações técnicas dos Tribunais e orientação para implantação de diversos sistemas de informação para o Controle Externo (BRASIL, 2013). O Promoex tinha como objetivo o fortalecimento e a modernização institucional dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, para o aprimoramento da eficácia, eficiência e oportunidade das ações de Controle Externo (ROCHA E ZUCCOLOTTO, 2017).

Essa Associação concebeu ainda o projeto de Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo. Vinte e oito Tribunais de Contas se submeteram à Avaliação, que resultou na construção de um Marco de Medição de Desempenho das Entidades de Fiscalização Superiores (MMD-QATC), o que se tornou um indicador de qualidade do Controle Externo nacional, baseado em parâmetros e informações compiladas pela Atricon (ATRICON, 2014).

O IRB é mais uma entidade envolvida no fortalecimento e articulação dos Tribunais de Contas do Brasil. O Instituto é uma associação civil de estudos e pesquisas responsável por realizar capacitações, seminários, encontros e debates. Também, cabe ao Instituto investigar a organização e os métodos e procedimentos de Controle Externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil (IRB, 2015).

O IRB, além da parceria também instituída na execução do Promoex, participou diretamente da criação e gestão do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). Esta é uma iniciativa dos Tribunais de Contas do Brasil que visa atender aos aspectos constitucionais referentes à efetividade, à eficácia e à eficiência da gestão pública. É ainda um instrumento de transparência e acompanhamento das políticas públicas pela sociedade (IRB, 2018). Em 2014, o IEGM foi criado pelo Tribunal de Contas do estado de São Paulo (TCE-SP) e pelo Instituto Rui Barbosa.

Em 2016, o Índice foi adotado por todos os Tribunais de Contas para analisar o desempenho das gestões municipais com dados referentes ao exercício de 2015. Como princípios, o IEGM adota: ser instrumento transparente de avaliação da qualidade da gestão pública municipal, de forma acessível à sociedade, facilitando a sua atuação no controle do setor público; mensurar a quantidade a qualidade dos gastos municipais; e permitir que, ao longo do tempo, seja possível avaliar se as metas e objetivos traçados foram alcançados de forma efetiva e em benefício da sociedade. É um instrumento declaratório, com questionários sobre saúde, educação, meio ambiente, gestão fiscal, cidade protegida, planejamento e segurança em tecnologia da informação, que são respondidos pelas equipes de gestão municipal, com destaque para o Controle Interno (IRB, 2018).

2.3.6. O TCU e a Auditoria Operacional

Como já visto, na seção 2.3.1, página 37, a Constituição de 1988 foi um marco para modificação das responsabilidades e prioridades das Cortes de Contas. O acompanhamento de resultados e a aplicação de recursos públicos passaram a ser de responsabilidade, também, dos Tribunais de Contas. E o TCU foi pioneiro na formatação e na aplicação de ferramentas de fiscalização que contemplassem essas novas atribuições.

Segundo Bastos (2002), entre 1990 e 1991, o Tribunal de Contas da União desenvolveu várias atividades, em três etapas, para cumprir as determinações da Constituição de 1988, no tocante ao investimento no desenvolvimento de auditorias operacionais ou auditorias de desempenho. Na primeira fase, cerca de 600 (seiscentos) servidores participaram de 30 (trinta) cursos de auditoria operacional, depois foram desenvolvidos normativos e procedimentos para as auditorias e, na última etapa, foi promovido intercâmbio de conhecimento com outros países para consolidação do instrumento.

A partir de 1996, o TCU lançou o Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos para orientar suas equipes quanto ao acompanhamento de programas governamentais. Para tanto, foi estruturada uma formação nos Estados Unidos da América com a parceria de entidades americanas. Nas fases seguintes do projeto, o Tribunal de Contas da União conciliou prática a treinamentos contínuos

sobre auditoria operacional e avaliação de programas governamentais. Bastos (2002) afirma:

A estratégia de implementação adotada nesse Projeto, que buscou associar o treinamento teórico com a execução supervisionada de auditorias-piloto e a produção de documentos técnicos, foi considerada o principal fator responsável pelo sucesso da empreitada e serviu de base para formação de projetos subsequentes (BASTOS, 2002, p. 31).

Outra parceria relevante, nessa primeira experiência do TCU, com o controle de efetividade de políticas públicas, foi o Acordo de Cooperação Técnica, firmado entre o Governo do Brasil e o Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, para implantação de Técnicas de Auditoria de Natureza Operacional nas áreas de saúde, educação e meio ambiente, com vigência de 1998 a 2001. Como fruto desse tratado, sistemas de informação foram desenvolvidos, outros normativos e resoluções criados e mais políticas de treinamento disseminadas.

3. MATERIAL E MÉTODOS

No capítulo anterior, foi apresentada uma revisão de literatura englobando conceitos de políticas públicas, métodos de avaliação de políticas, discussões sobre Controle Externo e o papel dos Tribunais de Contas na *accountability* em nosso país. Informações relevantes para a proposição da metodologia de pesquisa, pois o tipo da abordagem a ser utilizada, os procedimentos e as técnicas de análise de dados devem estar integrados aos seus conceitos teóricos norteadores. Assim, neste Capítulo, serão expostos os métodos e as técnicas que foram utilizados para a análise do problema e o alcance dos objetivos geral e específicos desta dissertação.

3.1. TIPO E NATUREZA DA PESQUISA

Para o estudo proposto, foi escolhido o método dedutivo de abordagem, porque foram utilizadas bases bibliográficas consolidadas, do campo do controle da Administração Pública e das políticas públicas, para considerações acerca do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Segundo Gil (2008, p. 9), esse método parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e permite chegar a conclusões em virtude unicamente da lógica.

Com base na classificação defendida por Prodanov e Freitas (2013), essa pesquisa é aplicada, quanto a sua natureza, pois objetiva gerar modificações práticas e soluções de problemas específicos, como a indicação de novas ações que impactem na experiência da aplicação do controle de efetividade de políticas públicas por parte do TCM-BA. A pesquisa é descritiva, na perspectiva dos seus objetivos, já que documentos serão registrados, analisados e interpretados.

Como forma de abordagem do problema, é uma pesquisa qualitativa, sendo o processo e seu significado os focos principais da análise. Nesta pesquisa, foi analisada a experiência do TCM-BA com o controle da efetividade das políticas públicas, assim como os procedimentos e seus significados são os alvos da abordagem metodológica. Em relação à pesquisa qualitativa Prodanov e Freitas (2017) afirmam que: “os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada. Preocupa-se muito mais com o processo do que com o produto”.

3.2. PROCEDIMENTOS TÉCNICOS

Quanto aos procedimentos técnicos, é uma Pesquisa Documental, desenvolvida por meio da leitura e da análise de documentos públicos disponíveis no portal eletrônico do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Para Gil (2008) a pesquisa documental se assemelha com a Pesquisa Bibliográfica, porém, baseia-se em materiais que ainda não receberam nenhum tratamento analítico. Para Oliveira (2007, p. 69): “[...] a pesquisa documental caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes”.

Nesta dissertação é fundamental, também, a Pesquisa Bibliográfica que direcionou o processo de interpretação dos conteúdos e informações coletadas nas fontes e, ainda, a construção de relações entre as ações e mecanismos desenvolvidos pelo TCM-BA, durante o período pesquisado, vinculados ao controle de efetividade de políticas públicas.

3.2.1. Análise de Documentos

Uma forma de analisar as informações qualitativas é utilizar a ferramenta de Análise de Conteúdo. Ela é um conjunto de técnicas de análise de comunicações que se relacionam com campos de análise de domínio linguístico, métodos lógicos estéticos e formais, métodos lógicos semânticos, métodos semânticos, estruturais e hermenêutica (BARDIN, 2004). Com essa ferramenta de análise, foram estruturados procedimentos sistemáticos e objetivos de exposição do conteúdo das mensagens, permitindo, dessa forma, a inferência de conhecimentos sobre os documentos avaliados.

A Análise de Conteúdo é empírica, não podendo ser desenvolvida a partir de um modelo exato. Para sua operacionalização, inicia-se com um conhecimento profundo da literatura, organizando-se as ideias, explorando o material a ser utilizado, selecionando-o e aplicando-lhe as regras previamente estabelecidas para, depois, realizar-se a análise dos resultados encontrados (BARDIN, 2004). A técnica de Análise de Conteúdo de Bardin, em conjunto com a literatura especializada, sobre políticas públicas, controle da Administração Pública e Tribunais de Contas foram a base da interpretação das informações observadas nos documentos.

3.3. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A metodologia de um trabalho científico deve ser capaz de conduzir o pesquisador para o alcance dos objetivos propostos pela pesquisa (GIL, 2008,). Assim, a escolha dos documentos que foram avaliados foi fundamental para o resultado dessa dissertação. O local de estudo traçado foi o TCM- BA e o objetivo foi analisar a experiência desta Corte de Contas com o controle de efetividade de políticas públicas utilizado por ela.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia é um órgão constitucional de Controle Externo da gestão dos recursos públicos municipais, com sede em Salvador, que presta auxílio ao Poder Legislativo Municipal dos 417 municípios da Bahia e tem jurisdição própria e privativa em todo o território do estado sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, nos termos da Constituição do Estado da Bahia e da Lei Complementar nº 06 de 06 de dezembro de 1991 (BAHIA, 2018).

Figura 2 – Fachada do TCM-BA



Fonte: AMPCOM (2019).

No Brasil, existem três Tribunais de Contas dos Municípios que controlam as políticas públicas e gastos públicos de todos os municípios dos seus respectivos estados: Bahia, Goiás e Pará (LINO E AQUINO, 2018). Dois tribunais que avaliam as contas públicas de apenas dois municípios: TCM-RJ para o município do Rio de Janeiro e TCM-SP para o município de São Paulo. Os demais Tribunais de Contas brasileiros são os estaduais que são responsáveis por executar o Controle Externo das contas dos respectivos estados e, na maioria dos casos, de todos os municípios vinculados ao mesmo ente federado.

3.4. COLETA DE DADOS

O TCM-BA dispõe de um portal de informações, de acesso público, no qual suas atividades e dados dos municípios do estado da Bahia são lançados. Entre os arquivos disponíveis, encontram-se os Relatórios Anuais de atividades do Tribunal. Esse documento, apesar de ser anual, representa uma síntese das atividades realizadas no último triênio.

O perfil desses dados representa uma visão do desempenho sistêmico do Tribunal, contextualizado no tempo, integrado entre as diversas áreas de atuação desse órgão de Controle Externo. Assim, esses relatórios apresentam o desempenho e o resultado operacional das áreas finalística e meio (BAHIA, 2018).

Os Relatórios Anuais de Atividade foram os documentos analisados nesta pesquisa. O TCM-BA começou a elaborar e a disponibilizá-los a partir de 2004. Somente no ano de 2009 não houve publicação no seu portal. Como as informações gerais da sua atuação só estão disponíveis no ano seguinte aos exercícios, o último relatório disponibilizado é o de 2017. Para a análise proposta foram utilizados todos esses documentos disponíveis, no total de quatorze Relatórios Anuais. A não divulgação dos dados de 2009 não interferiu nos resultados desta pesquisa, pois este foi solicitado, por e-mail, ao TCM-BA, e os dados foram enviados. Além disso, os outros relatórios fazem referência ao mesmo ano.

3.5. ANÁLISE DOS DADOS

Segundo Bardin (2004), a técnica da Análise de conteúdo se caracteriza por possuir três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento e interpretação dos resultados. A primeira fase consiste na sistematização das ideias iniciais estabelecidas no referencial teórico e no material coletado para pesquisa. Essas ações estão vinculadas a uma leitura flutuante, escolha de documentos, formulação de hipóteses e objetivos e elaboração de indicadores. Na fase segunda do método, exploração do material, é o momento que acontecem os recortes do texto, a codificação, categorização e classificação das informações, vinculando-se aos indicadores propostos e às teorias relacionadas ao estudo. Não existe uma fórmula padronizada para construção das categorias, devendo estar sintonizadas à pesquisa, aos objetivos propostos nela e com o olhar do pesquisador.

A última fase é o momento do tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A análise comparativa é realizada por meio da justaposição das diversas categorias existentes, em cada análise, ressaltando os aspectos considerados semelhantes e os que foram concebidos como diferentes. A técnica de Análise de conteúdo se utiliza de aspectos quantitativos, como frequências e percentuais para seus resultados, mas propicia, também, largas possibilidades de uma análise qualitativa consistente.

Como não existe modelo pronto para o controle de efetividade executado pelos Tribunais de Contas, nesta pesquisa, está sendo proposta uma análise da experiência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia com o controle de efetividade das políticas públicas. Assim, a partir da leitura dos dados coletados e de um estudo do campo teórico proposto, foi construída a seguinte hipótese para a técnica de Análise de conteúdo aplicada aos Relatórios Anuais do TCM-BA: normativos, qualidade de informação, interação com a sociedade, capacitação e o investimento em auditorias são fatores de forte influência sobre o controle de efetividade exercido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Com essa hipótese estabelecida, conforme mostra o Quadro 4, foram definidos os seguintes categorias e subcategorias, com seus respectivos códigos: Instâncias Superiores (1), Controle Externo (2); Aperfeiçoamento e Modernização (3). Assim, como os indicadores/subcategorias: Denúncia (DN), Normativo (NM), Auditoria (AD), Inspeção (IP), Gestão da Informação (GI), Entidades Parceiras (EP) e Capacitação e Treinamento (CT).

Quadro 4 – Categorias/Subcategoria

Instâncias Superiores – 1	Denúncia – DN
	Normativo – NM
Controle Externo – 2	Auditoria – AD
	Inspeção – IP
Aperfeiçoamento e Modernização – 3	Gestão da Informação – GI
	Entidades Parceiras – EP
	Capacitação e Treinamento – CT

Fonte: Próprio autor (2019).

Instâncias Superiores é uma categoria que representa atividades que estão diretamente ligadas às decisões e ao acompanhamento do Tribunal Pleno e de duas Câmaras Técnicas formadas por conselheiros do TCM-BA. As denúncias - promovidas pela sociedade e por entidades externas ao Tribunal, e o conjunto de normativos, que norteia as atividades exercidas pela Corte de Contas - são gerenciadas por essas áreas. Já o Controle Externo é a categoria vinculada às ações de fiscalização que são executadas nos municípios e nas Casas Legislativas do Estado da Bahia. As auditorias e inspeções são as principais intervenções atreladas a esta área do TCM-BA. A última categoria escolhida, Aperfeiçoamento e Modernização, representa o aprimoramento e as melhorias propostas, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, nas suas diversas áreas, como capacitação de servidores, investimentos em tecnologias de informação e fortalecimento de parcerias com outras instituições.

A enumeração dos indicadores foi feita pela contagem das unidades de registro, que, para esse caso, foram valores já expressos no texto ou palavras encontradas em contextos específicos. Para os indicadores DN, AP e IP as unidades de registros foram os números explícitos no corpo do texto dos relatórios analisados. Já para as categorias NM, GI, EP e CT são palavras que, com auxílio do referencial teórico, foram extraídas de parágrafos dos relatórios.

Os dados foram tabulados em planilhas do programa *Microsoft Office Excel*, versão 2013. A partir dessas informações eletrônicas foram gerados gráficos que serviram de suporte para a análise de resultados qualitativos deste trabalho. As avaliações qualitativas partiram desses números capturados e do encontro da literatura com os dados retirados dos relatórios, expressos nos categorias citadas.

3.6 ASPECTOS ÉTICOS

Devido ao conteúdo e ao delineamento da pesquisa, não foi necessário o encaminhamento ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), da Univasf, para apreciação e aprovação. De acordo o art. 1º da Resolução nº 510/201630 não serão registradas nem avaliadas, pela Comissão, as pesquisas que utilizem informações de acesso público, nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011 (I); pesquisas que utilizem informações de domínio público (III); pesquisas com bancos de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual (V). Os dados utilizados foram retirados dos Relatórios Anuais do TCM-BA, disponíveis em portal eletrônico de acesso público e gratuito.

4. ANÁLISES E RESULTADOS

Nesta seção, são apresentados os resultados e as análises obtidas a partir da aplicação da técnica de Análise de conteúdo, do entendimento do referencial bibliográfico e conseqüentemente da avaliação dos Relatórios Anuais do TCM-BA.

O estudo foi norteado pela categorização proposta, já informada no Capítulo 3 desta dissertação. Para melhor compreensão dos resultados, a análise será descrita com base nestas categorias e subcategorias: Instâncias Superiores (1), Controle Externo (2), Aperfeiçoamento e Modernização (3). Assim como as subcategorias: Denúncia (DN), Normativo (NM), Auditoria (AD), Inspeção (IP), Gestão da Informação (GI), Entidades Parceiras (EP) e Capacitação e Treinamento (CT).

4.1. INSTÂNCIAS SUPERIORES

Dentro dessa categoria, encontram-se as atividades gerenciadas diretamente pelo Tribunal Pleno do TCM-BA e por duas Câmaras Técnicas, ambos compostos pelos conselheiros desta Corte de Contas. As principais decisões do Tribunal estão vinculadas aos conteúdos abordados dentro das Instâncias Superiores. Denúncia e Normativo são as subcategorias que compõem essa categoria.

As denúncias, promovidas pela sociedade civil e pelos agentes políticos, em referência à inefetividade de políticas públicas e aos problemas nas administrações dos municípios baianos e câmaras legislativas, desse estado, são transformadas, nesta área do Tribunal, em processos e tornam-se foco do Controle Externo executado pelo TCM, como também do controle de efetividade. O número de processos por denúncias compõe a subcategoria Denúncias – DN.

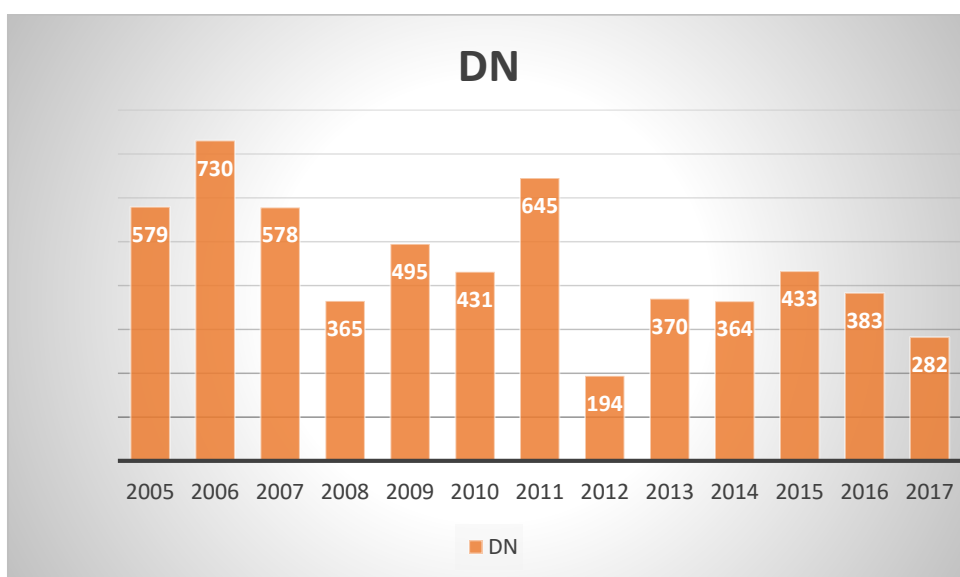
Os normativos, regulamentos e resoluções direcionam e disciplinam as ações do Tribunal e dos seus jurisdicionados. Vários atos legislativos foram publicados no período em análise, porém, apenas as normas referentes a aspectos vinculados ao controle de efetividade de políticas públicas foram identificadas nos documentos analisados e registradas nos resultados da subcategoria Normativo – NM.

4.1.1. Denúncia

O volume de processos por denúncias variou bastante de 2004 para 2017, como está exposto no Gráfico 1. Entretanto, pelos relatórios, ficou claro que a participação popular sempre foi uma ferramenta relevante para as investigações do TCM-BA, refletidas nas auditorias, inspeções e outras ações de Controle Externo adotadas pelo Tribunal.

A participação popular, representada pelo controle social, é uma forte aliada das ações de controle oficial, seja ele interno ou externo, e necessita ter atuação conjugada com estas (MILESKI, 2006). Um dos caminhos para fortalecimento das políticas de Controle Externo é a interação com a sociedade para captação e divulgação de informações. E, nesse ponto, a coleta de denúncias e a abertura dos respectivos processos favoreceu o trabalho de Controle Externo do TCM-BA. Esse fato pode ser demonstrado pelo pico de denúncias que aconteceu no ano de 2006 que consequentemente impulsionou o volume de inspeções do mesmo ano.

Gráfico 1 – Número de processos por denúncias



Fonte: Próprio autor (2019).

É importante destacar que no ano de 2006 existiu um alto volume de processos por denúncias impulsionado pela implantação da Ouvidoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Oficialmente, ela foi iniciada em outubro de 2010, mas só foi consolidada no ano seguinte, o que facilitou a recepção de denúncias e a organização da interação com o público externo. A ouvidoria pública brasileira pode ser um excelente instrumento de aprimoramento, modernização e humanização da

relação existente entre os servidores públicos e os cidadãos, viabilizando a ampliação do necessário espaço para o pleno exercício do direito de avaliação e controle da gestão pública, requisito indispensável para a consolidação da nossa democracia (OLIVEIRA, 2005).

Nota-se que, após 2011, o número de processos por denúncias decresce significativamente, o que parece um contraste do comentário da atuação da Ouvidoria, porém, essa baixa está justificada no relatório do ano de 2012. Nesse, ano foi inserido, no TCM-BA, um órgão de assessoria jurídica, responsável, dentre outras atribuições, por filtrar as demandas dando prosseguimento somente àquelas que possuíam respaldo legal. Essa ação gerou mais qualidade aos processos e não uma restrição na participação da sociedade no trabalho de Controle Externo.

4.1.2. Normativo

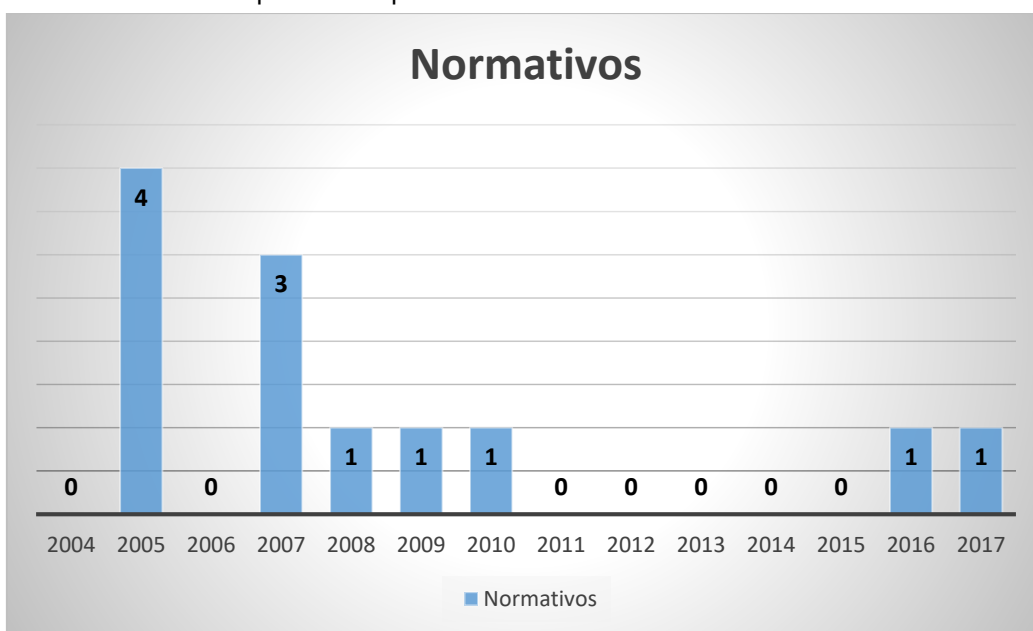
Muitas decisões do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia são formalizadas por instrumentos como: Resoluções, Instruções e Pereceres Normativos. Esses compõem o portfólio de normativos expedidos pelo Tribunal. As orientações contidas neles possuem diversas finalidades, orientações para jurisdicionados, organização interna da Corte, melhoria e modernização das ações de Controle Externo e definição de rumos estratégicos para o órgão fiscalizador.

O Parecer Normativo é um ato do Tribunal Pleno, com conteúdo explicativo e interpretativo sobre normas técnico-administrativas e jurídicas, que gera obrigatoriedade de cumprimento pelos jurisdicionados. A Instrução contém elementos técnicos e normativos, objetivando orientar os jurisdicionados. A Resolução é o ato que formaliza quaisquer outras decisões do Pleno que não se enquadrem nas citadas anteriormente, tendo, principalmente, caráter regulador.

Para a construção da subcategoria Normativo – NM foram contabilizados apenas aqueles que corroboraram diretamente com a experiência do controle de efetividade do Tribunal. Para esta análise, assim como para todas as outras categorias, foram utilizadas unidades de contexto. Essas unidades foram parágrafos e frases que, junto ao referencial teórico, orientaram o pesquisador para a verificação das unidades de registro que, neste caso, são os normativos ligados ao controle de efetividade de políticas públicas.

De 2004 até 2017, o TCM-BA expediu várias resoluções, instruções e pareceres. Porém, somente em alguns anos foram publicados normativos que interessavam a esta pesquisa, como pode ser observado no Gráfico 2. Em 2005, o TCM-BA baixou a Resolução nº 1.063/05 que disciplina a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, dois anos depois, atualiza as diretrizes para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), sucessor do Fundef, a partir da Resolução nº 1.251/07. O objetivo desses dois normativos foi orientar as ações que podiam interferir na efetividade de políticas educacionais. O Fundeb é a principal fonte de recurso vinculado para Educação nos municípios. Para Campos e Cruz (2009) o monitoramento da aplicação desses recursos, por parte não só das autoridades, mas também da sociedade civil, pode ser compreendido como fator imprescindível para o êxito das políticas educacionais.

Gráfico 2 – Normativos publicados por ano



Fonte: Próprio autor (2019).

Assim como a Resolução nº 1.064/05, que orienta a aplicação de recursos na área de saúde, outro ato importante foi a expedição da Resolução nº 1.120/05, que dispõe sobre a criação, implementação e manutenção de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivos e Legislativos Municipais. O Controle Interno também é fonte de fiscalização das irregularidades e da execução do orçamento público. Como

foi evidenciado por Guerra (2007), o Controle Interno está intrinsicamente ligado ao Controle Externo; o trabalho dessas duas áreas deve ser executado em conjunto. O segundo, inclusive, deve exercer papel pedagógico para os controles internos de cada órgão jurisdicionado, para que as informações coletadas sejam relevantes para o controle de efetividade de políticas públicas.

Ainda em 2005, foi instituído o Sistema de Cadastramento de Obras (Sicob), pela Resolução nº 1.123/05, sendo responsável pelo cadastramento de obras e serviços de engenharia da administração direta e indireta, no âmbito municipal, tornando-se base para o controle dessas iniciativas e para planejamentos de auditorias. Para Lima (2013), a cada ano aumenta a importância das auditorias em obras públicas, pois os montantes envolvidos nesses investimentos são significativos e as discussões de qualidade e efetividade da aplicação também estão sempre presentes. A existência de milhares de obras inacabadas no Brasil, segundo o autor, foi a ignição para a organização de diversas auditorias especializadas, inicialmente, lideradas pelo Tribunal de Contas da União. Essas ações visam zelar pela boa aplicação do recurso público e pela transparência dos atos governamentais.

Em 2007, o TCM-BA iniciou o Projeto Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (Siga), mediante a Resolução nº 1.255/07. Nessa ferramenta constam as diretrizes gerenciais de todo o banco de dados dos jurisdicionados e, baseado nessas informações, o Tribunal pôde traçar o planejamento de auditorias. No mesmo ano, foi publicada a Resolução nº 1.259/07, detalhando todas as modalidades de auditorias que seriam executadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. São elas: Auditoria de Conformidade, Auditoria de Obras Públicas, Auditoria Operacional e Auditoria Especial. As finalidades, de cada uma delas, são semelhantes àquelas definidas pelo Intosai (2013), que já foram elencadas no capítulo da Revisão da Literatura, seção 2.3.3, e visam, dentre outros aspectos, o controle de efetividade das ações governamentais.

O Siga tornou-se uma ferramenta indispensável para a condução dos trabalhos da Corte de Contas, mas sua implementação foi gradativa e somente em 2010 ficou totalmente funcional. Em 2008, o Tribunal lançou a Resolução nº 1.273/08, ampliando o Sistema e tornando-o mais rígido, por meio de obrigatoriedades ligadas aos controles contábeis e gerenciais.

A Ouvidoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, como já foi comentado, na seção 4.1.1, foi o ponto importante para a interação com a sociedade, facilitando os processos de controle, tendo sido regulamentada pela Resolução nº 1.294/10. Esse instrumento é fundamental na fase de avaliação das políticas públicas, proposta por Secchi (2017). As informações provenientes da sociedade ajudam as instituições a compreender e identificar falhas nas ações governamentais. Para Abrucio e Loureiro (2005) a experiência da administração pública no cenário internacional demonstra que quanto maior o controle executado, pelos cidadãos, mais existem condições para o ajuste e melhoria das políticas públicas.

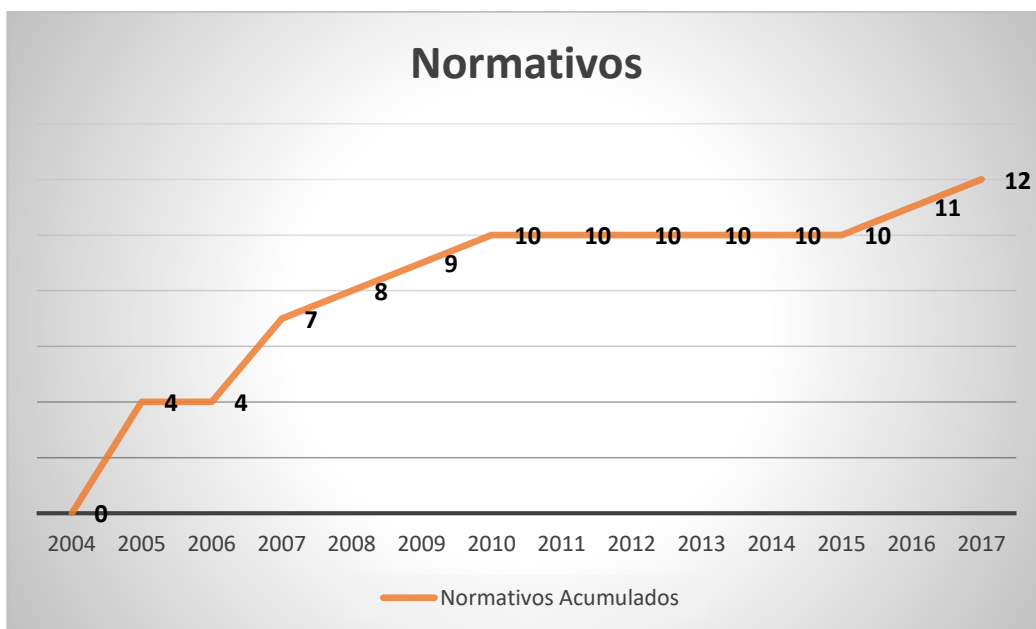
Depois de cinco anos sem normativos relevantes para o controle de efetividade de políticas públicas, em 2016, o Tribunal instituiu e regulamentou o IEGM. Esse é um índice criado em rede nacional para monitorar a efetividade das políticas públicas em áreas consideradas fundamentais para administração pública, como educação, saúde e meio ambiente (IRB, 2018). São informações declaratórias coletadas, anualmente junto aos Municípios, via questionários pré-definidos para as áreas em análise. Esse foi um passo importante para o Controle Externo exercido pelo Tribunal, pois colocou em prática uma ferramenta simples, contudo, bastante intuitiva para o acompanhamento dos resultados. Inclusive, existe o infosite, criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e customizado pelo TCM-BA, que permite o cruzamento de dados e informações, em tempo real, além de ser um banco de dados de acesso público.

Outro ponto de destaque, para o compêndio de normativos, foi a Resolução nº 1.364/17, que instituiu o Plano de Fiscalização da Educação, tendo como finalidade orientar a análise, o acompanhamento e o monitoramento da execução dos Planos Municipais de Educação (PMEs) quanto à sua conformidade e compatibilidade ao Plano Nacional de Educação (PNE) e ao Plano Estadual de Educação (PEE), para o período de 2018-2028, e de acordo com os objetivos, metas e indicadores estabelecidos. Todo esse trabalho foi planejado para atuação conjunta com outras instituições de Controle Externo.

É importante salientar que as normas não servem somente para o ano em curso, se não forem alteradas ou revogadas, têm efeito permanente para as atividades

do Tribunal. Assim, como demonstra o Gráfico 3, nos quatorze anos analisados, o TCM-BA acumulou 12 ações de regulamentação que interferiram na experiência da Corte com o controle de efetividade de políticas públicas.

Gráfico 3 – Normativos acumulados



Fonte: Próprio autor (2019).

4.2. CONTROLE EXTERNO

Nessa categoria, foram segmentadas as informações referentes às atividades práticas de Controle Externo, com destaque para subcategorias propostas que são: Auditoria e Inspeção. Essas classificações foram definidas porque representam as atividades mais exercidas pelo TCM-BA, dentro da sua política de Controle Externo.

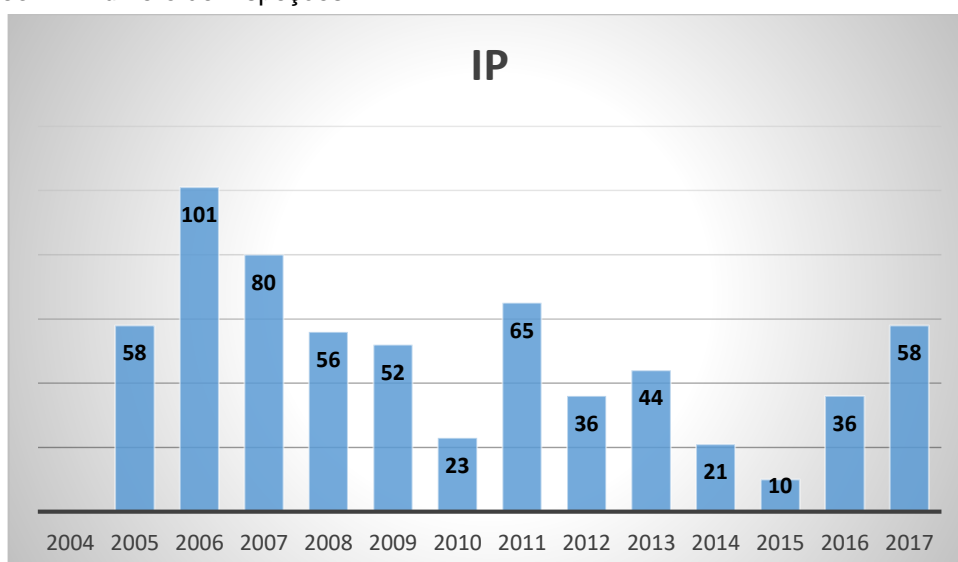
A inspeção é um instrumento de fiscalização utilizado pelos Tribunais para suprir omissões e esclarecer fatos, comprovar declarações prestadas, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade, economicidade e legitimidades de atos ligados à Administração Pública (GUERRA, 2007). Já as auditorias seguem plano específico e têm por objetivo obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial; conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Pública, avaliar o desempenho operacional, suas atividades e sistemas; e medir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais (BRASIL, 2017).

4.2.1. Inspeção

A inspeção, como foi descrita, na seção 2.3.3, é uma verificação de conformidades, baseada em padrões e mecanismos legais. É uma atividade bem presente nas instituições que executam o Controle Externo, importante para o cumprimento de legalidades, mas insuficiente para mensurar os resultados da aplicação dos recursos públicos.

Como já abordado, na seção 4.1.2, em 2006, o número de inspeções foi alto, em relação aos demais anos, fato vinculado à quantidade de denúncias recebidas pelo Tribunal no mesmo ano. Segundo os Relatórios Anuais do TCM-BA, também representados no Gráfico 4, no último sexênio, o volume de inspeções reduziu em comparação ao mesmo período anterior. No Relatório Anual de 2012, páginas 15 e 16, é descrita a intenção da Corte de substituir gradativamente as inspeções por auditorias, pois estas são consideradas de caráter mais amplo e conjuntural, com equipes interdisciplinares que podem atuar central ou regionalmente. Mas é também importante ressaltar, que mesmo com essa indicação, em 2012, a inspeção ainda é a principal intervenção prática de Controle Externo pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Gráfico 4 – Número de Inspeções



Fonte: Próprio autor (2019).

O objetivo de trazer essa subcategoria, para a discussão, mesmo sabendo que ela pouco colabora com a experiência de controle de efetividade de políticas públicas, foi para traçar uma relação entre a inspeção, que representa o controle de

conformidade, e a auditoria, como referência do controle de efetividade. Essa comparação será abordada na próxima seção.

4.2.2. Auditoria

Como as auditorias em instituições públicas possuem dentre as suas finalidades a avaliação de desempenho e resultados de programas governamentais, elas passam a ser ferramentas importantíssimas para o controle de efetividade executado pelos Tribunais de Contas. Depois da Constituição Federal de 1988, esse instrumento ganhou mais espaço nas políticas de Controle Externo, em um primeiro momento, com o Tribunal de Contas da União e, posteriormente, com os Tribunais subnacionais.

Nos Relatórios Anuais, de 2004 e 2005, não existe registro de informação da execução de auditorias, o que não significa que não foram realizadas, mas que não constam nos documentos base desta pesquisa. É interessante também ressaltar que, nos dados dos relatórios, o TCM-BA descreve o início das auditorias planejadas, a partir de 2006, porém, não cita qualquer auditoria realizada anteriormente.

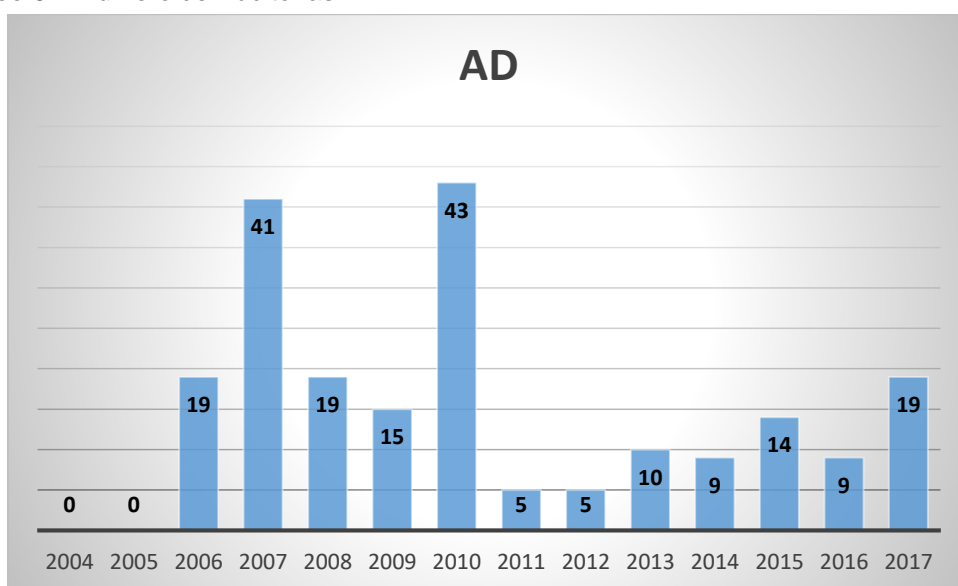
Conforme está demonstrado no Gráfico 5, em 2010, houve um pico de auditorias, resultado que está ligado à utilização do Sistema de Auditoria de Obras Públicas (Saop), consolidado neste ano. O foco das auditorias, nesse período, foi o acompanhamento das obras e serviços públicos, baseado em arcabouço de contratos, licitações e informações registradas no Sistema. Já em 2013, foi realizada, sob a coordenação do TCU, uma auditoria operacional na área de educação, focada na avaliação do Ensino Médio.

Na seção 4.3.1, desta pesquisa, serão tratadas as parcerias institucionais. Todavia, é fundamental destacarmos que o fortalecimento de instrumentos, como as auditorias, deve-se, também, a um *benchmarking* realizado nos casos de sucesso do Controle Externo, executado pelos Tribunais de Contas. No Brasil a grande referência de controle de efetividade é o Tribunal de Contas União. Segundo Bastos (2002), já em 1991, o TCU aprimorava as suas atividades de auditoria com acordos técnicos internacionais para o estabelecimento de um novo padrão de fiscalização. O pioneirismo do Tribunal de Contas da União o colocou, com o passar do tempo, na posição de tutor pedagógico dos demais Tribunais de Contas do país. Assim, a

melhoria das atividades de auditoria, do TCM-BA, partiu de relações técnicas constituídas com outras entidades, com destaque para o TCU.

O TCM-BA buscou aprimorar sua técnica de atuação mediante formações e realização de atividades integradas. Entre 2015 e 2016, aconteceram algumas auditorias conjuntas na área de educação e saúde, por meio de convênios celebrados ainda com o TCU. Outra auditoria foi realizada, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado da Bahia e o Tribunal de Contas da União, órgãos da federação, estado e municípios, para auditar os regimes de previdência, nos anos de 2016 e 2017. Nos últimos anos, depois de 2010, as auditorias do TCM-BA diminuíram, em volume, mas podem ter melhorado em qualidade e efetividade, tomando por base os relatos constantes nos Relatórios Anuais, parcerias, treinamentos e outras atividades realizadas no período pesquisado.

Gráfico 5 – Número de Auditorias

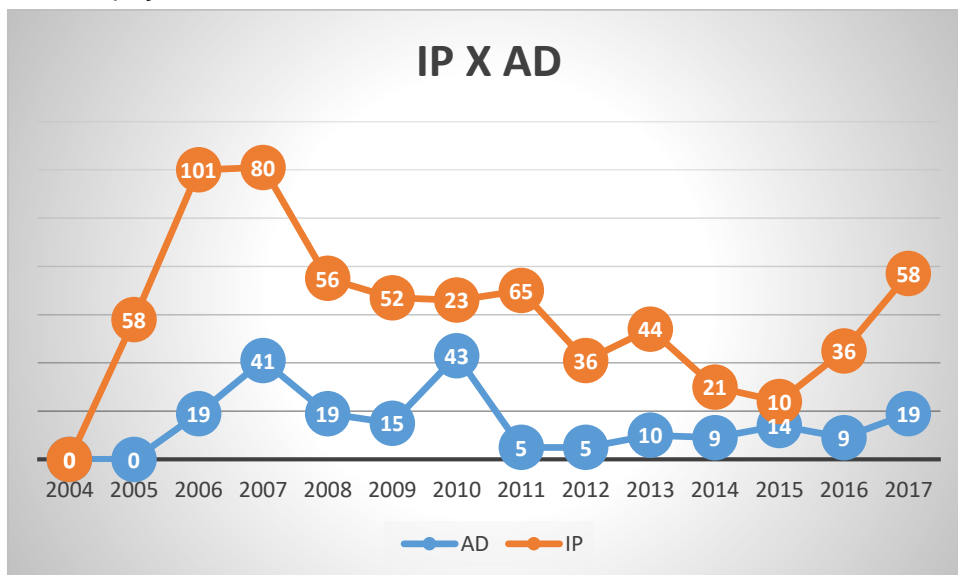


Fonte: Próprio autor (2019).

Inspeção e auditoria são métodos de Controle Externo, utilizados pelos Tribunais de Contas, para execução das suas atividades constitucionais, que divergem quanto à forma e aos objetivos. O TCM-BA partiu de uma utilização exclusiva de inspeções para, em 2017, praticar diversos métodos de auditoria e inspeção. A proposição do Tribunal, a partir de 2012, era substituir gradativamente a inspeção pelas auditorias, entretanto, os números expostos, no Gráfico 6, denotam

que o volume das duas atividades diminuiu, nos últimos 5 anos, em relação ao mesmo período anterior.

Gráfico 6 – Inspeções X Auditorias



Fonte: Próprio autor (2019).

Houve a inserção de novas tecnologias, fluxos de informação e capacitação funcional, porém, não aconteceu supressão das inspeções. A falta de disposição de alguns gestores do Tribunal, e de estrutura, pode ter sido um motivo ou, então, percebeu-se que as inspeções são necessárias para a execução de alguns aspectos do Controle Externo que as auditorias não cumprem.

4.3. APERFEIÇOAMENTO E MODERNIZAÇÃO

A última categoria escolhida foi Aperfeiçoamento e Modernização, que aborda a melhoria das práticas e procedimentos operacionais, administrativos e gerenciais, nas políticas e diretrizes de Controle Externo, vinculadas ao controle de efetividade de políticas públicas. Para tanto, foram propostos três subcategorias: Entidades Parceiras – EP, Gestão da Informação – GI e Capacitação e Treinamento – CT.

Na subcategoria Entidades Parceiras, serão abordados temas como as relações com outras instituições, por meio de cooperações, contratos de parceria, transferência de tecnologia e tutoria de projetos, também, vinculados ao controle de resultados das políticas públicas. Foi contabilizado, para formatação do índice, o número de parcerias instituídas por ano e seu conteúdo.

Dentro da subcategoria Gestão da Informação, serão tratadas questões ligadas a melhorias de sistemas de informação, à otimização de processos e à relação desses avanços com a experiência do controle de efetividade. Neste caso, o número de sistemas de informação utilizados, e o que eles representam, a cada ano, foram a base para a construção da categoria.

A última subcategoria, objeto de estudo desta categoria, é Capacitação e Treinamento, que concentra todas as atividades de aperfeiçoamento de servidores, orientação dos jurisdicionados e promoção de eventos relacionados à temática em foco nessa pesquisa. Esses eventos foram também registrados e avaliados no contexto do controle de efetividade.

Neste ponto, frisa-se que a experiência do TCU, com a auditoria operacional, modalidade claramente vinculada ao controle de efetividade de políticas públicas, o Tribunal utilizou um conjunto de ações para desenvolver suas atividades de auditoria. Dentre as ações, estavam as parcerias instituídas, os novos sistemas de informação implementados e os treinamentos direcionados para os servidores (BASTOS, 2002).

4.3.1. Entidades Parceiras

Durante os 14 anos analisados, a partir dos relatórios, o TCM-BA firmou diversas parcerias com múltiplas entidades. Algumas dessas foram fundamentais para o aprimoramento dos mecanismos de controle de efetividade. Em 2004, estabeleceu uma cooperação técnica com Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE) para troca de informações sobre auditoria em obras públicas. A intenção foi viabilizar a implantação de um sistema de auditoria de obras públicas similar ao utilizado pelo TCE-PE. O objetivo era aproveitar a experiência do Tribunal de Contas de Pernambuco nas auditorias de obras. Como fruto dessa parceria, em 2005, o Tribunal baiano conseguiu instituir o Sistema de Cadastramento de Obras (Sicob) e, nos anos seguintes, lançar o Sistema de Auditoria de Obras Públicas (Saop).

Outra parceria, que nasceu em 2004 tornando-se o principal programa de melhoria e modernização do TCM-BA, foi o Promoex. Como já abordado, na Revisão da Literatura, uma das proposições do Programa foi o redesenho de métodos e procedimentos de Controle Externo, contemplando avaliação dos resultados. Em 2004, iniciou-se o processo de negociação, com o Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão (MP), do Brasil, e o planejamento das ações a serem realizadas no âmbito do Promoex. A discussão do projeto de modernização foi continuada, em 2005, com capacitação técnica e formação de unidade local executora, pré-requisitos para o Programa. O contrato de financiamento foi assinado, em setembro de 2005, e os repasses dos recursos aconteceram nos primeiros meses de 2006.

Do conjunto de projetos que compõem o Promoex, merece destaque o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – o Projeto Siga -, de captura dos dados das contas municipais, com uso intensivo da tecnologia da informação para planejamento de auditorias. Como consectário da moderna fiscalização, o TCM-BA começou a investir na realização de auditorias planejadas. Neste sentido, foi adotado um conjunto de medidas, dentre elas, a nomeação dos concursados e a realização do curso de capacitação com ênfase na construção de metodologia e procedimentos de auditorias.

Em 2007, o Tribunal ainda não havia conseguido liberação dos recursos referentes ao Promoex, apenas existindo os investimentos próprios vinculados à contrapartida. A dificuldade estava na conclusão dos projetos estruturantes da proposta e na adequação aos parâmetros do órgão financiador. Da contrapartida, já em discussão, no Tribunal, encontravam-se formatados o Projeto de Educação Corporativa, o Gerenciamento Eletrônico de Documentos e o Projeto do Sistema Integrado de Gerenciamento de Auditorias (Siga). É importante destacar que nesse Programa de modernização existiam compromissos nacionais, que foram gerenciados em conjunto com outros Tribunais, e responsabilidades locais do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, conforme exibido na Figura 3.

Figura 3 – Componentes do Promoex



Fonte: TCM (2009, p.81).

O ano de 2008 assinalou importantes avanços com a conclusão e entrega dos produtos do componente nacional, coordenados pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas e pelo Instituto Rui Barbosa, a saber: o Curso de Capacitação em Auditoria Operacional, o Projeto de Lei Processual dos Tribunais de Contas, a Padronização dos Conceitos e Procedimentos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o Portal e Rede dos Tribunais de Contas do Brasil. A Atricon e o IRB também estiveram presentes em outras parcerias que ainda serão abordadas.

A Auditoria Operacional foi outro tema bastante frisado, dentre os compromissos nacionais, e tinha como objetivo criar uma base comum entre os Tribunais para avaliar os resultados das políticas públicas, processos, projetos e atividades, segundo os critérios de eficiência, eficácia e economicidade alcançados. Auditoria operacional foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade (INTOSAI, 2013).

Nesse sentido, realizou-se, em 2007/2008, a capacitação, de âmbito nacional, abrangendo os aspectos teóricos e práticos das Políticas Públicas e Gestão Governamental, Auditoria Governamental, Capacitação em Auditoria Operacional, Métodos e Técnicas de Coleta e Análise de Dados Quantitativos e Qualitativos. Ainda foi realizado, em cada Tribunal de Contas participante, um projeto piloto de auditoria operacional.

De 2009 até 2013, o Programa de modernização foi concluído com: lançamento do Siga, fortalecimento do Controle Interno Municipal, redesenho dos Métodos e Procedimentos, lançamento do Gerenciamento Eletrônico de Documentos, revisão do Planejamento Estratégico e criação da Rede Nacional dos Tribunais de Contas. Essas iniciativas estão diretamente ligadas ao objetivo central dessa pesquisa, que é o controle de efetividade de políticas públicas, executado pelo TCM-BA. O Promoex foi um marco de mudança cultural, de construção de novos cenários de atuação e, principalmente, de quebra de paradigmas até então cristalizados. Surgiu, com esse Programa, a institucionalização articulada e cooperativa de uma Rede Nacional de Tribunais de Contas que pensa e age com a preocupação coletiva de buscar maior sintonia e fortalecimento nacional da atividade de Controle Externo.

A Universidade Estadual da Bahia (Uneb), a Universidade Federal da Bahia (Ufba), a União dos Municípios da Bahia (UPB) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) firmaram parcerias importantes, durante os 14 anos analisados, no campo da capacitação de servidores e jurisdicionados, abordando temas como auditoria governamental, auditoria operacional, Controle Interno, efetividade na aplicação de recursos públicos e desenvolvimento local e regional.

O Tribunal de Contas da União também exerceu forte influência sobre o caminho percorrido pelo TCM-BA no exercício da experiência do controle de resultados da aplicação de recursos públicos. O TCU auxiliou na área de formação de auditoria e governança pública, auditoria operacional e outros temas correlatos. Firmou contrato de cooperação técnica que permitiu a transferência de informações referentes a apurações em andamento e realizou auditorias conjuntas com o TCM-BA, de 2013 a 2017, em atividades referentes à área de educação e saúde. O TCU, o TCE-BA, a Atricon e o IRB realizaram, com o Tribunal de Contas dos Municípios da

Bahia, auditorias coordenadas relacionadas aos regimes próprios de previdência instituídos por estados e municípios.

Em 2017, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia executou, em parceria com o TCM-BA, fiscalização sistemática do Plano Estadual de Educação e dos Planos Municipais de Educação, para verificação de conformidade, efetividade e alinhamento entre si e com o Plano Nacional de Educação. Esse foi um evento muito claro de Controle Externo de efetividade de políticas públicas exercido pela Corte de Contas graças às parcerias instituídas. Esse controle de resultados, baseado nos objetivos, foi exposto por Arretche (2001) como o caminho para avaliação de políticas públicas.

Outra organização que fortaleceu o acompanhamento de aplicação dos recursos públicos - pela troca constante de informações, de bases de conhecimento e da promoção de fóruns para discussão de problemas comuns, criando uma unidade entre os Tribunais de Contas do Brasil - foi a Rede Nacional de Controle Público. Em 2014, também foi formada a Rede de Controle de Gestão Pública, de âmbito estadual, com vistas à articulação de ações de fiscalização, combate à corrupção, ao controle social e à interação das redes nos âmbitos estadual e federal. A Atricon e o IRB foram indispensáveis para a concretização dessas iniciativas. Essas articulações homogeneizaram o nível de informação das instituições de Controle Externo, beneficiando diretamente o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

A Atricon também organizou o Projeto de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), que tinha como objetivo verificar o desempenho desses Tribunais em comparação com as boas práticas internacionais e com as diretrizes da Associação, visando o aprimoramento das Cortes de Contas, a identificação de pontos fortes e as necessidades de melhorias. O TCM-BA aderiu ao QATC, em 2015, e, em 2016, apresentou um planejamento de ações que, dentre outros aspectos, buscavam a qualidade e a agilidade do Controle Externo.

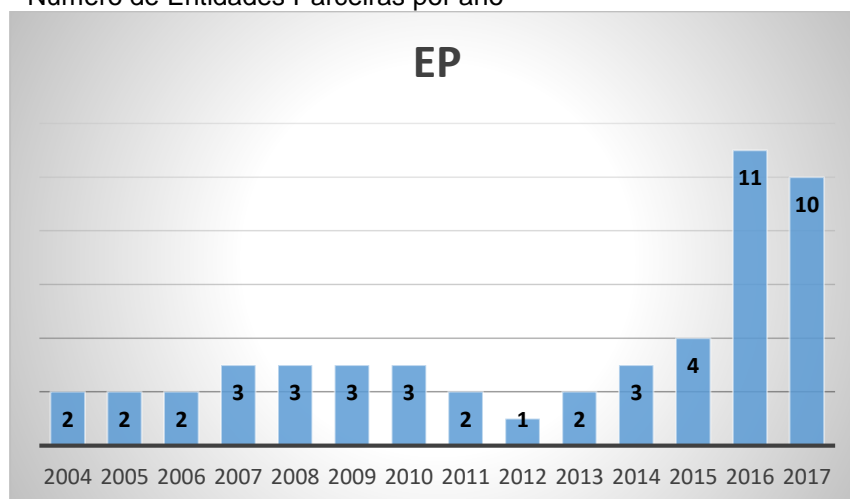
O Tribunal também aderiu ao IEGM, em 2015, gerenciado pelo Instituto Rui Barbosa, e passou a ter seu primeiro índice de controle de efetividade disponibilizado para os municípios. Esse é um instrumento declaratório, com participação direta das gestões municipais, na coleta dos dados, com papel importante do Controle Interno, na gestão do IEGM do seu município. Depois das auditorias de avaliação de desempenho, pelos dados apresentados, foi a ação mais incisiva na direção do

controle de efetividade de políticas públicas e, ainda, há a possibilidade de esta ferramenta ser ampliada e fortalecida.

Sintonizados com essa iniciativa, em 2016, o IRB, o TCE-MG e o TCE-SP implantaram a Rede Nacional de Indicadores Públicos (Indicon) com o objetivo de compartilhar instrumento de medição e desempenho da gestão pública brasileira, as boas práticas e o conhecimento deles advindos da avaliação da gestão pública, bem como auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória exercida pelo Controle Externo. O TCM-BA aderiu também a essa proposta por via de um acordo técnico firmado com as instituições. Outra parceria foi estabelecida com o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop) para desenvolver ações voltadas ao aprimoramento da gestão e do controle de obras públicas, assim como para a uniformização de entendimentos por meio da elaboração de orientações técnicas.

Conforme pode ser observado no Gráfico 7, o número de parcerias constituídas, durante os 14 anos, que interferiram diretamente na experiência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, com o controle do resultado das políticas públicas, foi estável até 2015. A partir daí, esse número cresceu rapidamente impulsionado pelos resultados do Promoex e pela articulação nacional em diversas frentes para o fortalecimento das instituições de Controle Externo.

Gráfico 7 – Número de Entidades Parceiras por ano



Fonte: Próprio autor (2019).

A categoria Entidades Parceiras – EP exerceu forte influência em ações presentes nas demais classificações, pois foi das articulações e acordos que nasceram diversos normativos, treinamentos, sistemas de informação e

aprimoramento de técnicas de Controle Externo. Assim o centro da experiência do TCM-BA, com o controle de efetividade de políticas públicas, são as parcerias firmadas, durante todos esses anos, que abriram os horizontes da Corte para a modernização a atualização necessária para execução de suas finalidades.

4.3.2. Gestão da Informação

Durante o período analisado, o Tribunal utilizou diversos sistemas de informação, com as mais variadas finalidades, algumas dessas possuindo relação direta com o objeto de estudo dessa pesquisa. A boa gestão da informação é indispensável nas funções do Controle Externo e nas avaliações de desempenho e resultados. Algumas tecnologias de informação foram sendo substituídas ou absorvidas baseadas nas prioridades do Tribunal de Contas e na integração de informações proposta durante o período pesquisado.

Durante o ano de 2005, o TCM-BA implantou o Sistema de Informações de Educação e Saúde (Sies) que é responsável por registrar a destinação dos recursos públicos, das referidas áreas, e acesso aberto para consulta pública. Esta foi uma importante ferramenta de controle social e também para a apuração de resultados dos investimentos públicos. O Sistema foi utilizado até 2009, quando foi incorporado a uma nova plataforma, mais ampla, para o gerenciamento das atividades do Tribunal.

Como já foi abordado, em Normativos, seção 4.1.2, a fiscalização nas obras públicas de engenharia foi um dos caminhos traçados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia para execução do controle de resultados dos seus jurisdicionados. Para que essa atividade fosse eficaz, em 2006, foi iniciada a utilização do Siob. A partir de 2008, uma nova tecnologia absorveu esse Sistema, ampliando o trabalho de auditorias em obras públicas, passando a ser chamado de Saop, ficando ativo até 2010 quando, também, foi incorporado pelo Siga.

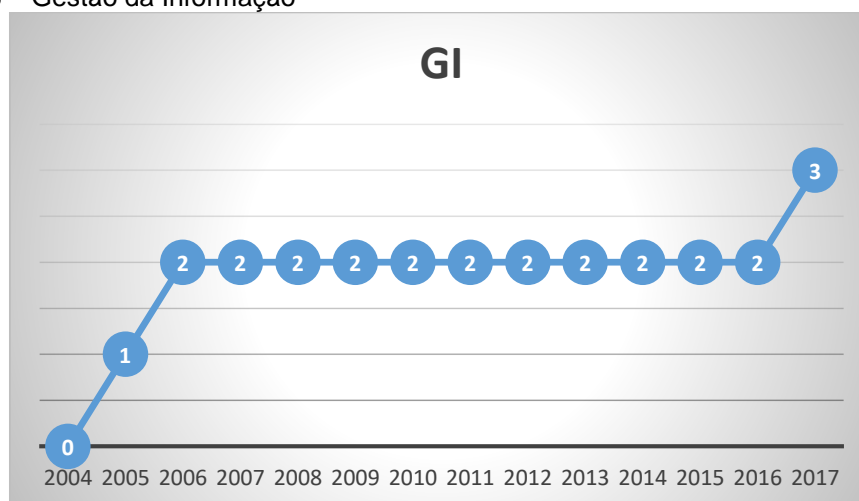
Um marco no gerenciamento de informações dessa Corte de Contas foi a implementação completa, no ano de 2010, do Siga. Ressalta-se que esse Sistema começou a ser regulamentado em 2007 como projeto piloto e com o funcionamento de alguns módulos. Ele consiste em uma proposta de auditoria com base em dados virtuais, eliminando os papéis e o procedimento de exame de caráter censitário. Esse

Sistema trabalha com dados declaratórios dos jurisdicionados. Também é uma ferramenta potente, não apenas à função de Controle Externo, mas também ao Controle Interno municipal, na medida em que prevê a integração dos sistemas de planejamento, orçamento, finanças, contabilidade e administração, promovendo as críticas operacionais na dinâmica da execução, o que reduz significativamente a margem de erros.

A Ouvidoria do TCM-BA, como já abordado, tornou-se um forte mecanismo de interação social e captação de informações para a área operacional de Controle Externo. Foi implantada em 2010, porém, só funcionou plenamente em 2011, pois sua regulamentação aconteceu no final de 2010. É um canal utilizado pela sociedade civil e por agentes públicos. O maior volume de processos para investigação tem início na Ouvidoria e é por esse caminho também que as auditorias são demandadas.

O número de sistemas utilizados a cada ano para aprimoramento do controle de efetividade pouco variou, no período pesquisado, como pode ser visualizado no Gráfico 8. Porém, qualitativamente os sistemas foram sendo incrementados e modificados em direção aos objetivos do Tribunal e ao planejamento estratégico proposto.

Gráfico 8 – Gestão da Informação



Fonte: Próprio autor (2019).

No final de 2016 e início de 2017, o TCM-BA colocou em prática um novo projeto o *Business Intelligence* (BI), que é um processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento de informações, no qual grande quantidade de dados brutos é transformada em informações úteis para tomada de

decisões estratégicas, além de oferecer suporte à gestão de negócios. O objetivo inicial era utilizar o banco de dados existente no Siga e de órgãos externos conveniados ao Tribunal para a obtenção de conhecimento estratégico na tomada de decisões que podem auxiliar o processo de exame de contas, inspeção e auditoria.

4.3.3. Treinamento e Capacitação

O investimento em capacitações para os servidores e orientações para os gestores públicos foi mais uma trilha encontrada pelo TCM-BA para melhoria dos processos de auditoria e melhor fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Foram vários eventos de capacitação disponibilizados para servidores e jurisdicionados. Todavia, para essa subcategoria só serão considerados aqueles vinculados ao controle de desempenho dos municípios.

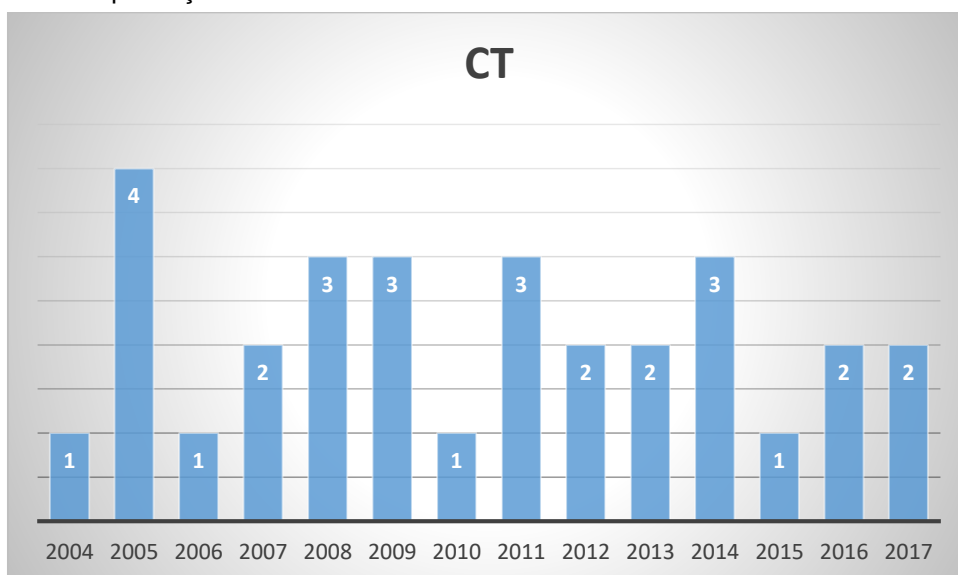
Em 2004, alguns servidores participaram de um congresso de auditoria de obras públicas, pois era este o foco de atuação para o Controle Externo. Mas já em 2005, percebe-se que parte da grade de cursos ofertados e realizados pela equipe de trabalho da Corte de Contas tem uma forte ligação com o controle de efetividade de políticas públicas. Formações e eventos de auditoria operacional e governamental aconteceram ao longo de 08 (oito) anos. Esses são temas fundamentais para o desenvolvimento das modalidades de auditoria que passaram a ser utilizadas pelo Tribunal.

Em 2014, o Tribunal criou a Escola de Contas, estrutura destinada para gerenciar e organizar todos os programas de capacitação de servidores e jurisdicionados. A partir daí, as parcerias com universidades e outras entidades se intensificou para programas de treinamento. Atividades práticas estiveram presentes em algumas capacitações propostas, ressaltando-se a integração dos cursos de auditoria com os treinamentos para utilização do Sistema de Gestão Integrada e Auditoria, permitindo um melhor ajuste desta ferramenta para a realidade do público-alvo de Controle Externo, como ocorreu em 2015 e 2016. Boa parte desses treinamentos foi conduzida e orientada pelas entidades parceiras, principalmente, por aquelas que faziam parte do Promoex.

Uma área de estudo priorizada, para preparação dos gestores dos municípios e das Câmaras Legislativas, foi o Controle Interno. Temática essa abordada nos cursos ofertados de 2006 a 2009. Peça fundamental para o funcionamento do Controle Externo e para o acompanhamento da execução de recursos públicos por esses órgãos representados. Para conseguir alcançar tamanha demanda foi necessário formar parcerias já discutidas nesse trabalho. Com já afirmado, a interação do Controle Externo com o Controle Interno é importante para uma fiscalização adequada da aplicação dos recursos públicos. Segundo Bitencourt *et al.* (2016) as instituições de Controle Externo exercem grande influência no trabalho dos órgãos de Controle Interno, o que sugere uma boa oportunidade para modificação de comportamentos dos gestores municipais.

Pelo Gráfico 9 é possível visualizar que a variação do número de cursos por ano, dentro da temática de interesse, foi pequena. Pelas informações constantes, nos Relatórios Anuais, o que na verdade foi bem diferente em alguns momentos, foi a profundidade dos temas, abrangência da capacitação e a orientação para os objetivos presentes naquele ano ou triênio de planejamento.

Gráfico 9 – Capacitação e Treinamento



Fonte: Próprio autor (2019).

Importante reforçar que a criação, em 2014, da Escola de Contas, deu ao Tribunal uma nova estrutura administrativa tem por finalidade a promoção do desenvolvimento e o aperfeiçoamento de competências e habilidades dos servidores, fomentando a produção intelectual e a disseminação de conhecimentos entre

servidores dos quadros dos órgãos e entidades jurisdicionados. Essa iniciativa potencializou os treinamentos já executados e deu maior abrangência ao processo de aperfeiçoamento contínuo.

4.4. LINHA DO TEMPO

Depois que foram expostos os resultados, para cada subcategoria, nesta seção, será descrita uma linha do tempo para as categorias Instâncias Superiores, Controle Externo e Aperfeiçoamento e Modernização. Para cada categoria dessas, será apresentada uma descrição temporal, com fatos relevantes. Assim teremos os resultados demonstrados de maneira sintética e intuitiva, com o auxílio de figuras.

Para as Instâncias Superiores, as primeiras ações de impacto, na experiência de controle de efetividade, como estão representadas na Figura 4, começaram em 2005, com as regulamentações da aplicação de recursos para educação, regulamentação do Controle Interno, para todos os municípios do estado da Bahia e a instituição do Sistema de Cadastramento de Obras.

No período de 2006, o destaque ficou para o pico de denúncias, que gerou muitas inspeções no mesmo ano. Em 2007, o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria incorporou os demais sistemas de fluxo de informações, presentes no TCM-BA. Na mesma oportunidade, o Tribunal regulamentou as modalidades de auditoria utilizadas. No ano de 2011, novamente, o volume de denúncias foi alto, impulsionado pelo início dos trabalhos da Ouvidoria do Tribunal. No ano seguinte, aconteceu uma queda significativa dos reclames encaminhados para o TCM-BA, mas como já foi discutido nas seções 4.1.2 e 4.3.2, essa reação está ligada ao início do suporte da assessoria jurídica.

Figura 4 – Linha do Tempo para Instâncias Superiores

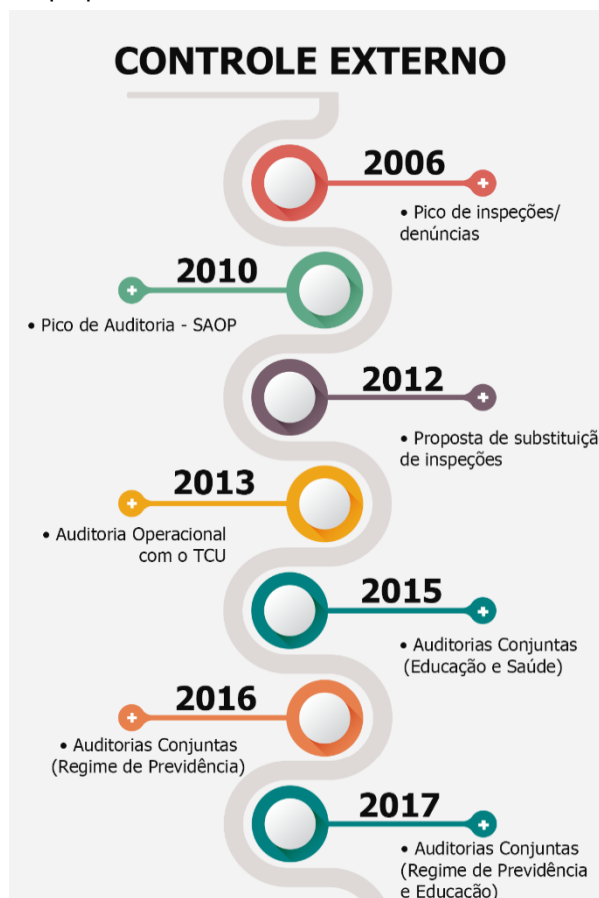


Fonte: Próprio autor (2019).

Na categoria Controle Externo, em 2006, foi registrado um número expressivo, comparado aos demais anos, de denúncias provocadas pela demanda de controle social, já citada. Para as auditorias, um ano de destaque foi 2010, conforme demonstra a Figura 5, nesse período, houve um pico de auditorias, resultado vinculado ao Sistema de Auditorias de Obras Públicas.

No Relatório Anual de 2012, está registrada uma intenção de substituir as inspeções por auditorias, de maneira gradativa, porém, até 2017, não foi constatado esse movimento. As ações de bastante destaque, nesta categoria, foram as auditorias articuladas com outras instituições, como as operacionais, em 2013, e as auditorias conjuntas, nos anos de 2015 e 2016.

Figura 5 – Linha do Tempo para Controle Externo



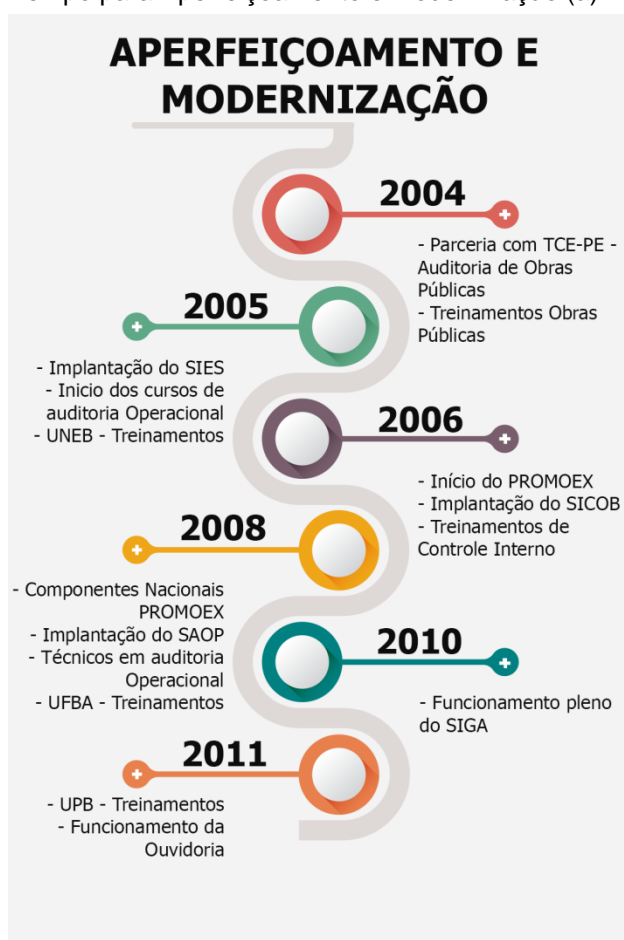
Fonte: Próprio autor (2019).

Na última categoria, foram detectadas diversas ações, no decurso dos anos, vinculadas à experiência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia com o controle de efetividade de políticas públicas. Em 2004, como consta na Figura 6, o Tribunal estabeleceu uma parceria com o TCE-PE para troca de informações técnicas sobre auditoria de obras públicas e, no mesmo ano, promoveu treinamentos para os servidores nessa área.

No ano de 2005, o Sistema de Informações de Educação e Saúde passou a dar suporte ao Controle Externo, até sua unificação com o Siga. Para tornar viáveis os projetos de capacitação, o TCM-BA contou com a cooperação de muitas instituições; também, em 2005, a Uneb foi pioneira, nesses acordos, mesmo ano em que os treinamentos de auditoria operacional para os servidores do Tribunal tiveram início. O Promoex começou a ser implantado, no TCM-BA, no ano de 2006, mesmo ano do início das capacitações para criação dos Controles Internos e da implantação do Sicob.

Os componentes nacionais do Promoex forem entregues em 2008. Nesse período, o TCM-BA já investia na formação de técnicos de auditoria operacional e contava com a parceria da Ufba para a política de formações e treinamentos. O Sistema de Auditoria também foi implantado, nesse mesmo ano, potencializando as auditorias em obras públicas. O funcionamento pleno do Siga, em 2010, ocasiona a baixa de alguns sistemas de informação como o Saop e Sies, e as suas funcionalidades ficam integradas ao Siga. A UPB, no ano de 2011, também, formou acordo de cooperação para orientação dos jurisdicionados.

Figura 6 – Linha do Tempo para Aperfeiçoamento e Modernização (a)



Fonte: Próprio autor (2019).

Ainda sobre a categoria Aperfeiçoamento e Modernização, a partir das informações representadas na Figura 7, em 2013, aconteceu a conclusão do Promoex que culminou na criação da Rede Nacional de Informações dos Órgãos de Controle Externo, articulada pela Atricon e pelo IRB. Nesse mesmo ano, foi firmado contrato de cooperação, com o TCU, para realização de auditorias operacionais conjuntas que, no ano de 2014, também, seriam realizadas com a participação do TCE-BA. Essa

relação com o TCE-BA permitiu a criação, em 2014, de uma Rede de Controle Estadual, na qual os Tribunais de Contas do Estado, junto aos órgãos do Poder Judiciário, articularam informações para melhor controle das ações dos governos estaduais e municipais.

Como fruto das parcerias promovidas no Promoex, o TCM-BA resolveu, em 2015, utilizar o IEGM, ferramenta proposta, pelo IRB, como mais um instrumento de controle de efetividade de políticas públicas. No mesmo ano, o Tribunal passou a ser avaliado quanto a sua qualidade e agilidade, a partir do índice QATC, gerenciado pela Atricon.

Figura 7 – Linha do Tempo para Aperfeiçoamento e Modernização (b)



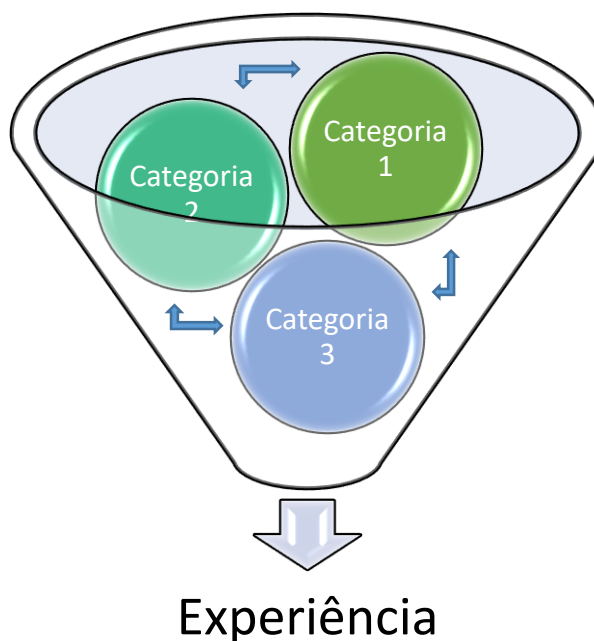
Fonte: Próprio autor (2019).

Em 2014, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, cria a Escola de Contas. Estrutura administrativa que passa a centralizar todas as demandas e o controle dos treinamentos e capacitações. O que gerou uma maior organização e ampliou a capacidade de articulação com outras organizações, como o Sebrae e a Uneb, em 2017, para aprimoramento de servidores e orientação dos jurisdicionados.

Os anos de 2016 e 2017 ficaram marcados pelos acordos firmados com outros Tribunais de Contas. Com o TCE-BA e TCU foram executadas várias auditorias conjuntas em áreas como educação, saúde e previdência. Já com o TCE-MG e o TCE-SP foi criado um infosite para divulgação nacional dos resultados obtidos no IEGM. Ainda em 2017, o TCM-BA colocou em prática a ferramenta BI para obtenção de conhecimento estratégico na tomada de decisões, a partir de informações internas e externas.

A experiência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, com o controle de efetividade de políticas públicas, acaba sendo o produto da inter-relação entre as categorias, como mostra a Figura 8, no espaço temporal analisado. As parcerias acabaram influenciando mudanças nos normativos, treinamentos, sistemas de informação e técnicas de Controle Externo, como foi o caso do Promoex. Resoluções alteraram políticas de inspeções, de auditorias e também de treinamentos, fato que aconteceu na instituição dos órgãos de Controle Interno e na criação da Ouvidoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. As ações de Controle Externo motivaram a criação de Redes Nacionais e Estaduais para melhor articulação das informações, entre os atores do Controle da Administração Pública.

Figura 8 – Retrato da Experiência



Fonte: Próprio autor (2019).

Na descrição dos resultados, foram utilizadas as segmentações das categorias e subcategorias, como proposta de organização de ideias, sendo destacadas as ações mais relevantes para os objetivos dessa dissertação. Mas, pelas informações encontradas nos Relatórios Anuais, foram detectadas diversas influências, convergências e interferências, entre as categorias, boa parte delas evidenciadas no corpo desse trabalho. Destaca-se a relevância das parcerias e o quanto estas influenciaram as demais ações. Assim, a experiência do TCM-BA passa a ser o retrato destas relações entre as decisões das Instâncias Superiores, da prática do Controle Externo e os rumos estruturados pelo Aperfeiçoamento e Modernização desse Tribunal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação com a qualidade dos investimentos públicos e com a efetividade das ações dos governos tem motivado diversos estudos sobre políticas públicas e seus mecanismos de avaliação e controle. O controle de efetividade das políticas públicas é um desafio posto para instituições de controle da Administração Pública e para sociedade civil organizada. Esse momento exige dos órgãos de controle uma remodelagem de técnicas de fiscalização, revisão de normativos, investimentos em novas tecnologias de informação e reestruturação das rotinas de trabalho.

O Controle Externo tem um papel importantíssimo no acompanhamento do desempenho das gestões públicas. E nesse segmento, os Tribunais de Contas são a representação mais qualificada tecnicamente para a execução das atividades de controle e avaliação da administração pública. A própria Constituição Federal de 1988 é taxativa na determinação das atribuições das Cortes de Contas e no estabelecimento de sua autonomia para exercer suas responsabilidades.

Porém, mesmo com essa determinação da Carta Magna, grande parte das ações de fiscalização, atribuídas aos Tribunais de Contas, são de controle de conformidades e legalidades, deixando em segundo plano o controle e a avaliação dos resultados das políticas públicas. Já existe uma mobilização nacional para tentar equiparar o conhecimento técnico e a estrutura disponível para que os Tribunais possam priorizar o controle de efetividade. Mas os resultados dessa articulação só podem ser avaliados, caso a caso, por conta das particularidades e especificidades de cada Corte de Contas.

Nesse ponto, o Tribunal de Contas da União foi pioneiro, no Brasil, na modificação dos seus procedimentos de trabalho para enquadramento às necessidades constitucionais. Já em 1991, iniciou sua política de formação de servidores, constituição de parcerias internacionais, revisão de suas modalidades de fiscalização e renovação da sua legislação de Controle Externo. Caminho traçado na direção das auditorias operacionais e auditorias governamentais, ferramentas mais complexas na perspectiva de execução da fiscalização, mas totalmente orientadas ao controle de resultado e à avaliação de desempenho dos órgãos públicos.

Nessa dissertação, o objetivo principal foi analisar a experiência da aplicação do controle de efetividade de políticas públicas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Para tanto, foi construída uma revisão de literatura que abordou temas como: políticas públicas, controles da Administração Pública e Tribunais de Contas. Posteriormente foram verificadas as diversas ações executadas pelo TCM-BA, que impactaram no controle de desempenho dos seus jurisdicionados, de 2004 até 2017, a partir de Relatórios Anuais publicados pelo Tribunal. Esses dados foram categorizados e analisados, com base na revisão da literatura proposta e na Análise de Conteúdo de Bardin (2004), a fim de que se pudesse construir um retrato da experiência deste Tribunal de Contas com avaliação de desempenho das políticas públicas e indicar possíveis ações que impactem nas políticas de controle de resultados do TCM-BA.

A partir da hipótese metodológica construída foi possível a elaboração das categorias que facilitaram a verificação das ações de impacto no processo de experiência. É claro que a base dessa estrutura dos métodos está ligada às referências bibliográficas consultadas. Com destaque para a experiência do TCU com o controle de efetividade, relatada por Bastos (2002), em que normas, treinamentos, sistemas de informação, parcerias institucionais e técnicas de fiscalização foram norteadores do processo de experiência do Tribunal de Contas da União com controle de resultados das atividades do Governo Federal.

A presença do Tribunal de Contas da União, nas relações e ações, em torno do controle de efetividade de políticas públicas, aplicado pelo TCM-BA, é marcante. O conhecimento técnico acumulado pelo TCU, desde as mudanças colocadas por Bastos (2002), o transformou em um difusor das técnicas de fiscalização de desempenho dos entes públicos. Prova disso é que dentro das parcerias analisadas, no processo de aperfeiçoamento e modernização do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, o TCU foi a instituição mais presente no desenvolvimento das ações em direção à avaliação de resultados.

Em praticamente todos os Relatórios Anuais analisados houve unidades de registros para as categorias, assim, normas, denúncias, técnicas de Controle Externo e modernização do Tribunal estiverem em pauta, no TCM-BA, em todo o período pesquisado. O que mudou foi a intensidade dessas ações vinculadas às prioridades

da Instituição. Cabe, ainda, uma referência ao Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios que, desde 2005, passou a ser adotado e seguido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como o projeto que definiria os rumos da sua política e metodologia de fiscalização.

O Promoex foi finalizado em 2013, mas continuou repercutindo nas ações executadas pelo TCM-BA, mediante parcerias para a criação da Escola de Contas e das Redes Nacionais e Estaduais instituídas. A grade de capacitação proposta, pelo Tribunal, em auditoria operacional, governança pública e outras áreas afins, também é produto desse Programa; assim como a implantação de sistemas de informação, como o Siga que é um banco de dados informacional para planejamento de auditorias. Esses são sistemas indispensáveis na rotina de Controle Externo da Corte de Contas. Outro fruto do Promoex é o novo formato nas auditorias com as articulações de redes ativas.

A atividade de Controle Externo majoritária, dentro dos registros dos Relatórios Anuais, é a inspeção, que é uma modalidade de fiscalização, meramente legalista de verificação de conformidades. Mesmo com o Tribunal buscando alternativas de modernização e melhoria de outros instrumentos, ainda não conseguiu se libertar da dependência delas. No relatório de 2012, está descrita uma intenção de substituição gradativa destas pelas auditorias, porém, até os dados de 2017 não existe comprovação desse movimento. Não está claro nos documentos se esse objetivo foi modificado ou quais dificuldades impediram que a mudança acontecesse. O fato é que a maior parte das ações de Controle Externo ainda está atrelada ao cumprimento de requisitos legais e não aos resultados apresentados para sociedade.

A interação das diversas formas de controle da Administração Pública é fundamental para o melhor resultado no acompanhamento da execução de políticas públicas. Por isso, o estímulo e orientação para formatação do Controle Interno, dentro dos municípios baianos, foi um passo significativo para o trabalho de controle de resultados aplicado pelo TCM-BA. Os órgãos de Controle Interno respondem às demandas das instituições de Controle Externo (GUERRA, 2007). Mas se esses pleitos não forem orientados ao controle de efetividade de nada servirão para verificação de impacto das políticas públicas.

É por esse motivo que a utilização do IEGM, como instrumento de fiscalização, pelo TCM-BA, foi muito relevante para o processo de experiência, analisado nessa pesquisa. Essa é uma ferramenta recente, implementada em 2016, de uso nacional, com resultados gerenciados pelo Tribunal, porém, a coleta de informações é feita pelos municípios, com a gestão do Controle Interno. Esse é um modelo de interação que pode gerar resultados práticos para avaliação das ações implementadas pelos governos municipais.

Para Akutsu e Pinho (2002) a participação social está intimamente ligada ao controle e à transparência da gestão pública. Assim, o Controle Social também deve possuir uma relação importante com o Controle Externo para que a *accountability* seja plena. Durante o período analisado, nos Relatórios Anuais, o único instrumento constituído pelo Tribunal, em aproximação ao controle exercido pela sociedade, foi a criação da Ouvidoria do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Mecanismo que apresentou resultados significativos para a produção de denúncias e, como consequência, ações de fiscalização. Mas ainda é insuficiente. Para Malafaia (2011) apesar de a Ouvidoria ser um instrumento útil para captar a vontade do cidadão, no tocante ao acompanhamento e fiscalização da Administração Pública, faz-se necessário a ampliação das ações que estimulem a participação popular.

Um dos objetivos específicos desse trabalho é a proposição de ações que impactem na experiência com a aplicação do controle de efetividade de políticas públicas. Assim, após os resultados apresentados, verifica-se que esse estudo pode servir como instrumento que fortaleça a política de Controle Externo do TCM-BA. Nesse sentido, recomenda-se:

- Fortalecer a parceria com o Tribunal de Contas da União. O TCU continua inovando na sua política de fiscalização e possui largo conhecimento técnico que pode ajudar ainda mais o TCM-BA na melhoria dos seus mecanismos de controle de resultados.
- Priorizar os trabalhos em Redes Nacionais e Estaduais, constituídas para políticas de Controle Externo. A possibilidade de troca de informações úteis para o processo decisório e as cooperações técnicas, geradoras de soluções para os problemas enfrentados pelas Cortes de Contas, serão elementos decisivos para as ações do Tribunal.

- Criar um programa de capacitação contínua para avaliação de políticas públicas. Com a estrutura da Escola de Contas é possível ser montada uma grade para formação, reciclagem e aprimoramento de servidores que atendam a essa ação.
- Preparar os órgãos de Controle Interno para o controle de efetividade de políticas públicas. A influência exercida pelo Controle Externo, dos Tribunais de Contas, no Controle Interno das prefeituras permite uma reorientação das rotinas de trabalho em direção ao controle de resultados.
- Ampliar as ações de interação com a sociedade. Audiências Públicas, formações para sociedade civil organizada, canais de transparência em redes sociais são caminhos que podem ser percorridos para estreitar ainda mais a relação do Controle Social com o Controle Externo.

Sugere-se, ainda, que novos estudos, por meio de outras metodologias, e base de dados, possam detalhar, ainda mais, não só o processo de experiência com o controle de efetividade do TCM-BA, mas de outros Tribunais subnacionais que estão sujeitos às mesmas responsabilidades constitucionais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L.; LOUREIRO, R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.
- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. D. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, set/out 2002.
- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção as melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out/dez 2000.
- AMABILE, A. E. D. N. Políticas Públicas. In: CASTRO, C. L. F. D.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. D. N. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 390-391.
- AMPCON. AMPCOM. **Associação Nacional do Ministério Público de Contas**, 2019. Disponível em: <http://www.ampcion.org.br/noticia/mpc-ba-empossa-novo-membro-e-completa-quadro>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- ANDERSON, C. W. The place of principles in policy analysis. **American Political Science Review**, v. 73, n. 3, p. 711-723, 1979. Disponível em: www.jstor.org/stable/1955399. Acesso em: 10 ago. 2018.
- ARANTES, R. ; ABRÚCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 1, p. 57-83, jan/mar 2005.
- ARRETCHE, M. T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO (org), E. M. R. **Avaliação de Políticas Sociais**. 3°. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 29-40.
- _____. . Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez: IEE, 1998.
- ATRICON. **Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil**. Associação dos Membros dos tribunais de Contas do Brasil. Brasília, p. 152. 2014.
- _____. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2019. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/institucional/apresentacao/>. Acesso em: 21 fev. 2019.
- AUDIBRA - Instituto dos Auditores Internos do Brasil. . **Normas brasileiras para o exercício da auditoria interna**. 2°. ed. São Paulo: Audibra, 1992.
- BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**, 05 outubro 1988. Disponível em: <http://www.uneb.br/pgdp/files/2010/07/Constitui%C3%A7%C3%A3o-do-Estado-da-Bahia.pdf>. Acesso em: 04 set. 2018.
- _____. Lei Complementar nº6 de 06 de dezembro 1991. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da Bahia**, 1991. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/LeiOrganica.pdf>. Acesso em: 04 set. 2018.
- _____. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA). **Relatório Anual Exercício 2017: Síntese das Atividades 2015/2017**. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Salvador, p. 176. 2018.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA). TCM - BA. **Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia**, 2018. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/>. Acesso em: 01 set. 2018.

BARDINI, L. **Análise de Conteúdo**. 3°. ed. Lisboa: Edições 70, 2004.

BARZELAY, M. Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: Uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 2, p. 5-35, abril/jun 2002.

BASTOS, G. M. M. D. C. A experiência do Tribunal de Contas da União em auditoria operacional e avaliação de programas governamentais. **Revista TCU**, Brasília, v. 33, n. 92, p. 28-37, abr/jul 2002.

BITENCOURT, C. M. et al. Influência do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas no controle interno: caso da prefeitura municipal de Viçosa - MG. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 16, n. 2, p. 300-323, jul/dez 2016.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Olho Vivo no dinheiro público: Controle Social**. Brasília, 2012. ISSN ISBN 978-85-61770-07-5.

_____. Controladoria Geral da União. **RELATÓRIO DE AUDITORIA N° 00190.024902/2011-11**. Brasília, p. 251. 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988: [s.n.]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2018.

_____. IBGE. **Censo Demográfico 2010**, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/pesquisa/23/25207?tipo=ranking>. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Relatório Final do PROMOEEX**. Brasília. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Supremo Tribunal Federal**, 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=360247>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Auditoria Governamental**. Contedúistas: Antonio Alves de Carvalho Neto, Carlos Alberto Sampaio de Freitas, Ismar Barbosa Cruz, Luiz Akutsu; Coordenador: Antonio Alves de Carvalho Neto. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2011. 355 p.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Portal do Tribunal de Contas da União. **Tribunal de Contas da União**, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/inspecoes-e-auditorias/>. Acesso em: 21 fev. 2017.

CAMPOS, B. C.; CRUZ, B. D. P. A. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 371-393, mar/abr 2009. ISSN 0034-7612.

CARDOSO, A. D. S. D. S. **Análise de eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Amazônia**. 2011. Tese (Doutorado em quê?) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável. Universidade Federal do Pará, Belém.

CASTRO, S. H. R. D.; CARVALHO, M. G. D. Indicador de Efetividade da Gestão Municipal: Contribuição dos Tribunais de Contas para a melhoria da Gestão Pública. **Revista Iberoamericana de Sistemas Cibernética e Informática**, v. 14, n. 1, 2017. Disponível em: [http://www.iiisci.org/journal/CV\\$/risici/pdfs/CB288DK17.pdf](http://www.iiisci.org/journal/CV$/risici/pdfs/CB288DK17.pdf). Acesso em: 16 jul. 2018.

CASTRO, J. R. P. D. **Ativismo de Contas - Controle das Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro: Jam Jurídica, 2015.

CEARÁ. Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alce). **Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**, 2017. Disponível em: <https://al.ce.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-assembleia/noticias/item/67447-1708-gm-tcm>. Acesso em: 04 set. 2018.

CHADID, R. OS TRIBUNAIS DE CONTAS E A EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS. **Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas**, São Paulo, v. 1, n. 1º, jan/fev 2007. Disponível em: <http://www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/file/Artigo%20Cons%20Chadid.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2018.

CHAVES, F. E. C. **Controle Externo da Gestão Pública**. Niterói: Impetus, 2007.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 9º. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

COSTA, L. B. D. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Social) - Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba. 2005.

_____; CASTANHAR, J. C. Avaliação de Programas Públicos: desafios, conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, set/out 2003. 969-992.

COTTA, T. C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out.dez 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28º. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992.

FARIA, C. A. P. D. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev 2003.

FARIA, C. A. P. D. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59º, p. 97-169, 2005.

- FERNANDES, J. U. J. **Tribunais de Contas do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- FIGUEIREDO, L. V. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6°. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOHN, D. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- GOMES, E. G. M. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 20013. 110 p.
- GORMLEY, W. T. Redes de Assuntos Regulatórios em um Sistema Federal. **Polity**, v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986.
- GUERRA, E. M. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2°. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.
- INTOSAI. **Princípios Fundamentais de Auditoria no Setor Público**. Tradução por Tribunal de Contas da União, 2017. ISSAI - Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores. [S.l.]. 2013.
- INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **Instituto Rui Barbosa**, 2015. Disponível em: <https://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-04-14-23-27/institucional>. Acesso em: 21 fev. 2019.
- _____. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**, 2018. Disponível em: <http://iegm.irbcontas.org.br/index.php/site/ajuda>. Acesso em: 17 jul. 2018.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6°. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- LEAL, M. A. P. **A Auditoria Operacional e sua contribuição para a melhoria da Gestão Pública: um estudo de caso da Auditoria Operacional da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos em Pernambuco**. Dissertação (Mestrado em quê?) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia (Ufba). Salvador, 2006.
- LIMA, L. H. Atricon. . **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil**, 2013. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/auditoria-de-obras-publicas/>. Acesso em: 19 fev. 2019.
- _____. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para Tribunais de Contas**. São Paulo: Método/Gen, 2015.
- _____. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Forense/Método, 2018.
- LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". **Public Administration Review**, v. XIX, n. 2, p. 79-88, 1959.
- LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 29, n. 76, p. 26-40, jan/abr 2018.

LOWI, T. J. Negócios americanos, políticas públicas, estudos de caso e teoria política. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 667-715, julho 1964.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica. Santa Mônica, Califórnia: Goodyear, 1980.

MARINOT, M. B. **A influência do Controle Externo exercido pelo TCE_ES na aplicação dos recursos municipais do Fundef**. Dissertação (Mestrado Executivo em Administração), , Escola Brasileira de Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Fundação Getúlio Vargas, Vitória. 2001.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Corrents**, Fevereiro 1995. 1-4.

MILESKI, H. S. Controle Social: Um Aliado do Controle Oficial. **Interesse Público**, Brasília, n. 36, maio/abr 2006.

MOKATE, K. M. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan/mar 2002.

O´DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 44, p. 27-54, 1998.

O´TOOLE JR., L. J. Interorganizational relations in implementation. **Handbook of public administration**, Londres, p. 234-244, 2003.

OCDE. **PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education**. OCDE Publishing. Paris. 2016.

OLIVEIRA , J. E. Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único. In: VISMONA, E. (.). **Dez anos da associação brasileira de ouvidores/ombudsman**. São Paulo: Imprensa Ofical do estado de São Paulo, 2005.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PEREIRA, J. R. T. **Gestão e Controle de Recursos Públicos** - - um estudo sobre a rejeição de prestação de contas nos governos municipais do estado da Bahia. Dissertação (Mestrado em quê?), Progarma de Pós-Graduação em Contabilidade, Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia (Ufba). Salvador, 2010.

PERES, R. D. M. et al. Accountability no Brasil: Um Estudo Comparativo com Dinamarca e México. **Id on Line Resvista Multidisciplinar e de Psicologia**, v. 12, n. 40, p. 243-270, 2018. ISSN 1981-1179.

PEREZ, M. A. **Administração pública democrática: instituto de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. 142 p.

PETERS, B. J. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO , A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov.dez 2009.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. D. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa**. 2°. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013. ISBN 978-7717-158-3.

PUCCIONI, F. G. **CAPACIDADES E PERFORMANCE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL**. Mestrado Profissional em Administração Pública, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, p. 111. 2016.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. D. Construindo accountability em portais eletrônicos de camara municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **CADERNOS EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 116-138, jan/mar 2011.

ROCHA, D. G. D.; ZUCCOLOTTO, R. A modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 36, n. 3, p. 70-88, setembro-dezembro 2017. ISSN 1517-9087.

ROCHA, . Accountability: Dimensões de Análise e Avaliação no Trabalho dos Tribunais de Conta. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 16, n. 2, p. 62-76, mai/ago 2013.

ROCHA, A. C. A FUNÇÃO DA AUDITORIA OPERACIONAL NA AVALIAÇÃO E NO CONTROLE DE ENTIDADES GOVERNAMENTAIS. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 44°, p. 67-79, abr/jun 1992. Disponível em: <http://www.betatreinamento.com.br/visita/Funcao%20da%20Audit%20Op.htm>. Acesso em: 16 jul 2018.

_____. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, maio.ago 2011.

SAMPAIO FILHO, C. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Breve Histórico do TCM**, 2015. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2015/02/Historia.pdf>. Acesso em: 04 set. 2018.

SANTOS, H. O Controle da Administração Pública. **Revista do TCU**, Brasília, v. 74, p. 17-26, 1997.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. 2°. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SERRA, R. C. C.; CARNEIRO, R. **As Interfaces entre o Controle Social e os Controles Externo e Interno na Administração Pública Brasileira**. Encontro Nacional da ANPAD, 2011. ed. Rio de Janeiro: Anpad, 2011.

SIRAQUE, V. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. Dissertação (Mestrado em quê?) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC). São Paulo, 2004.

SOUSA, A. J. D. et al. **O Novo Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

TAVARES, M. M. **Políticas Públicas e Pequenos Municípios: Uma Avaliação no Estado do Paraná**. Dissertação (Mestrado em Geografia), Propramaa de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra. Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2006.