

Da auditoria operacional à avaliação de políticas públicas: bases conceituais para um novo paradigma de atuação dos Tribunais de Contas

From performance auditing to public policy evaluation: conceptual foundations for a new paradigm of action for courts of accounts

<https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1101>

Reinaldo Alencar Domingues¹
Rogério Ribeiro²

RESUMO

Este artigo discute os limites do modelo tradicional de atuação dos Tribunais de Contas brasileiros na avaliação de políticas públicas e propõe as bases conceituais de uma abordagem alternativa. Trata-se de um ensaio teórico-conceitual, de natureza argumentativa, estruturado em três movimentos analíticos complementares: (i) revisão narrativa da literatura internacional sobre avaliação de políticas públicas, com ênfase na contraposição entre as abordagens de *Políticas Baseadas em Evidências* e *Políticas Informadas por Evidências*; (ii) análise do quadro normativo da auditoria governamental, especialmente as normas INTOSAI e a NBASP 9020; e (iii) construção propositiva de um modelo avaliativo alternativo. Argumenta-se que os modelos tradicionais de auditoria, centrados na responsabilização individual e na conformidade processual, mostram-se insuficientes diante da complexidade, interdependência e natureza valorativa das políticas públicas contemporâneas. Como resultado, propõe-se um modelo de atuação organizado em quatro pilares: reconhecimento da complexidade sistêmica das intervenções estatais; foco no diagnós-

1 Doutorando em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Política Comparada e em Administração Pública, ambos pela Universidade de Brasília (UnB). Auditor de Controle Externo e atualmente Diretor da Divisão de Avaliação de Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: reinaldo.alencar@tc.df.gov.br

2 Mestrando em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB), graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Auditor de Controle Externo e atualmente Secretário de Macroavaliação da Gestão Pública no Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). E-mail: rribeiro@tc.df.gov.br

tico de falhas sistêmicas em vez da responsabilização individual; papel propositivo, pedagógico e informativo; e atuação articulada em redes institucionais. O artigo conclui que os Tribunais de Contas possuem condições institucionais e normativas para transitar de uma lógica predominantemente sancionadora para uma atuação orientada à produção de conhecimento estratégico e ao fortalecimento da governança democrática, sem prejuízo de suas competências fiscalizatórias tradicionais.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; avaliação de políticas públicas; auditoria operacional; governança democrática; políticas informadas por evidências.

ABSTRACT

This study examines the limitations of the traditional model of Brazilian Courts of Accounts in public policy evaluation and proposes the conceptual foundations for an alternative approach. It is a theoretical-conceptual and argumentative essay, structured around three complementary analytical movements: (i) a narrative review of the international literature on public policy evaluation, contrasting Evidence-Based Policy and Evidence-Informed Policy approaches; (ii) an analysis of government auditing standards, particularly INTOSAI guidelines and NBASP 9020; and (iii) the construction of an alternative evaluative model. It argues that traditional audit models, centered on individual accountability and procedural compliance, are structurally insufficient given the complexity, interdependence, and value-laden nature of contemporary policies. As a result, a new operational model is proposed, organized around four pillars: recognition of systemic complexity of state interventions; focus on diagnosing systemic failures rather than individual accountability; a propositional, pedagogical, and informative role; and coordinated action within institutional networks. The study concludes that Courts of Accounts possess the institutional and normative conditions to shift from a predominantly sanctioning logic to one oriented toward strategic knowledge production and the strengthening of democratic governance, while preserving their traditional oversight competencies.

Keywords: Courts of Accounts; public policy evaluation; performance auditing; democratic governance; evidence-informed policies.

O conteúdo deste periódico está
sob Licença Creative Commons
Atribuição 4.0 Internacional.



Data de submissão: 30/11/2025

Data de aprovação: 18/02/2026

Data de versão final: 02/04/2026

Data de publicação online: 15/06/2026

1 INTRODUÇÃO: QUAL O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NAS AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

É tempo de eleições. Governantes e representantes serão escolhidos para conduzir um novo ciclo político e administrativo. Em meio à crescente insatisfação com a qualidade das políticas públicas e ao clamor social por serviços mais eficazes, a sociedade deposita, por meio do voto, não apenas sua crítica ao passado, mas sobretudo sua esperança no futuro. A confiança democrática depositada nas urnas manifesta o desejo de que, dali em diante, os problemas coletivos sejam enfrentados e o novo governo encontre soluções concretas que resultem em melhorias na vida das pessoas.

Nesse contexto, uma questão fundamental se impõe: qual é, ou deveria ser, o papel dos Tribunais de Contas diante das inúmeras políticas públicas que, com frequência, não se convertem em melhoria de bem-estar e qualidade de vida para a sociedade? A questão central que parece mais afligir a sociedade não é “quem errou no passado?”, mas sim “como se pode resolver o problema agora e no futuro?”. O principal objetivo de se compreender como a realidade social chegou a certo estado de coisas é subsidiar a construção de soluções que alterem essa realidade. Responsabilizar os causadores da situação precária e eventualmente recompor prejuízos é questão necessária, mas secundária, no contexto das políticas públicas.

Este artigo sustenta que a resposta reside na transição de um modelo predominantemente centrado em auditoria retrospectiva, voltada

à punição de responsáveis e à recomposição de danos financeiros, para outro que priorize a avaliação como instrumento de construção de soluções para os problemas públicos. Nessa nova abordagem, os Tribunais de Contas assumem tríplice função — diagnóstico, fiscalização e produção de informação qualificada — e passam a se posicionar como mediadores estratégicos na qualificação do debate democrático e no aprimoramento da governança pública.

Historicamente, os Tribunais de Contas brasileiros têm ampliado seu escopo de atuação para acompanhar as transformações do Estado. Com as reformas gerencialistas das últimas décadas, a ênfase nos resultados e na eficiência administrativa levou à valorização das auditorias operacionais como instrumento de controle centrado na efetividade. Esse movimento representou um marco importante na transição do controle meramente formal para a incorporação de dimensões substantivas da ação estatal. Contudo, os avanços não foram suficientes para romper integralmente com os padrões herdados dos modelos tradicionais de administração e de controle.

O que se observa hoje nos 33 Tribunais de Contas brasileiros é uma difusão de práticas que, embora busquem responder à crescente demanda por avaliações de políticas públicas, ainda preservam traços dessa trajetória institucional. Manifesta-se, assim, uma tensão entre tradição e inovação. A cultura da avaliação se expandiu impulsionada por agendas de *accountability* e transparência, mas seus achados raramente são incorporados efetivamente no ciclo das políticas.

Esse descompasso transcende questões meramente técnicas. Reflete uma visão restrita da avaliação, ainda centrada na prestação de contas formal, sem ênfase na aprendizagem organizacional e na orientação de decisões públicas. Como resultado, muitas avaliações permanecem desconectadas da prática governamental, convertendo-se em procedimentos formais que legitimam ou criticam decisões já tomadas, em vez de informar escolhas futuras. Por outro lado, a administração pública contemporânea busca avançar rumo à governança democrática, na qual a legitimidade

das ações estatais decorre não apenas da conformidade legal, mas da capacidade de produzir valor público em contextos marcados por pluralidade, incerteza e disputas sociais legítimas.

Ao ampliarem seu escopo por meio das auditorias operacionais, os Tribunais de Contas passaram a analisar não apenas a legalidade dos atos, mas também a coerência e os resultados das políticas públicas. Contudo, essa ampliação requer mais do que novos instrumentos metodológicos. Exige mudança fundamental no modo como essas instituições compreendem e exercem seu papel no ecossistema da governança democrática. Isso implica compreender a avaliação não apenas como atividade técnica neutra, mas como prática intrinsecamente valorativa, que envolve disputas de sentido, escolhas normativas e deliberação sobre os fins da ação estatal.

Diante desse cenário, o presente artigo tem por objetivo discutir os limites do modelo tradicional de atuação dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas e propor as bases conceituais de uma abordagem alternativa. Busca-se, especificamente: (i) examinar as limitações das abordagens atuais de auditoria diante da complexidade das políticas públicas; (ii) analisar os fundamentos teóricos e normativos que ampliam o horizonte do papel avaliativo dos Tribunais de Contas; e (iii) delinear um modelo alternativo que integre controle, aprendizagem e melhoria da ação estatal.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo está estruturado em quatro seções: método, fundamentos teóricos sobre a natureza política das políticas públicas, transição dos modelos de auditoria e pilares do modelo proposto.

2 MÉTODO

Este artigo constitui um ensaio teórico-conceitual de natureza argumentativa, inserido na tradição qualitativa da administração pública e da ciência política (Meneghetti, 2011). O estudo lança mão da interpretação crítica e sistematizada de referenciais teóricos e normativos, com o objetivo

de problematizar paradigmas vigentes e propor uma alternativa conceitual para a atuação dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas.

O percurso metodológico estrutura-se em três movimentos analíticos. O primeiro é uma revisão interpretativa da literatura sobre avaliação e políticas públicas, com ênfase nas tensões entre Políticas Baseadas em Evidências (*Evidence-Based Policy*) e Políticas Informadas por Evidências (*Evidence-Informed Policy*). A análise articula textos fundacionais e contemporâneos para identificar categorias analíticas e assentar o novo paradigma em bases teóricas sólidas, dialogando com os debates atuais da área.

O segundo movimento envolveu análise normativa e institucional das diretrizes da INTOSAI e das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), especialmente a NBASP 9020. Essa análise foi conduzida sob perspectiva hermenêutico-analítica, com o objetivo de explicitar os pressupostos epistemológicos implícitos nas normas de auditoria e contrastá-los com os referenciais teóricos examinados anteriormente. Assim, promove-se aproximação entre a literatura especializada sobre políticas públicas e as perspectivas específicas do controle externo.

O terceiro movimento foi propositivo. Com base nas tensões identificadas entre teoria e normatividade, procedeu-se a síntese argumentativa reorganizada em princípios estruturantes de modelo alternativo de atuação. O modelo resultante é composto por quatro pilares formulados como resposta conceitual às limitações do paradigma tradicional de auditoria.

Por se tratar de ensaio teórico, as proposições apresentadas não derivam de evidências empíricas diretas, mas da articulação interpretativa entre fundamentos teóricos e normativos. O modelo proposto constitui contribuição conceitual cuja aplicação prática demanda investigação empírica futura.

3 REFLEXÕES TEÓRICAS: A NATUREZA POLÍTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta seção apresenta, em três tópicos, os referenciais teóricos necessários para subsidiar o reposicionamento das políticas públicas como objeto de análise dos Tribunais de Contas brasileiros.

3.1 Política como arena argumentativa

A compreensão das políticas públicas como arenas de disputa representa o rompimento com a visão tecnocrática segundo a qual a ação estatal seria derivada exclusivamente de diagnósticos objetivos e soluções racionais. Em oposição a essa perspectiva linear e instrumental, a literatura contemporânea tem demonstrado que as políticas públicas são construções sociais atravessadas por conflitos de interesse, disputas simbólicas e relações de poder. As evidências empíricas demonstram que as políticas públicas não derivam de consensos técnicos, mas de processos de deliberação política permeados por valores, narrativas e interpretações divergentes da realidade (Stone, 2012; Majone, 1989; Fischer, 2003).

Segundo Stone (2012), os problemas públicos não são “dados” objetivos do mundo real, mas categorias interpretativas que expressam julgamentos morais e disputas por atenção e prioridade na arena pública. A formulação de política pressupõe operação de enquadramento (*framing*), pela qual determinados aspectos da realidade são selecionados, nomeados, moralmente avaliados e transformados em questões coletivas. Esse processo de construção simbólica é influenciado por ideologias dominantes, discursos políticos e estruturas institucionais que moldam a percepção do que deve ser considerado problema legítimo e quais soluções são aceitáveis (Hajer; Laws, 2006; Yanow, 2006).

Majone (1989) complementa essa perspectiva ao sustentar que a formulação de políticas públicas é, essencialmente, processo de argu-

mentação, mais próximo da retórica do que da demonstração científica. A política opera por meio da construção persuasiva de narrativas que atribuem sentido e direção à ação pública, combinando dados empíricos com valores, interesses e estratégias discursivas. Assim, mesmo as evidências mais robustas precisam ser interpretadas à luz de disputas políticas, pois diferentes atores atribuem significados diversos aos mesmos indicadores, conforme suas agendas e visões de mundo (Fischer, 2003).

Essa mesma dinâmica argumentativa é fundamental para entender como um tema entra na agenda governamental. Nesse sentido, essa inclusão resulta da confluência entre três correntes independentes: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo político (Kingdon, 2011). As “janelas de oportunidade” surgem quando esses fluxos se alinham, frequentemente impulsionados por empreendedores de políticas que detêm capacidade de articulação estratégica. Tal modelo revela que nem todos os problemas considerados tecnicamente relevantes ganham prioridade governamental — a atenção política é seletiva e condicionada à correlação de forças, ao contexto institucional e à habilidade dos atores em enquadrar suas demandas de forma persuasiva.

No contexto brasileiro, essa seletividade é agravada por desigualdades estruturais e assimetrias de representação. A formação da agenda pública tende a favorecer os grupos com maior capacidade de organização, influência política ou acesso às instituições estatais (Souza, 2006). Demandas de populações vulneráveis, por outro lado, frequentemente permanecem invisibilizadas ou negligenciadas, mesmo quando associadas a problemas sociais urgentes. Isso evidencia que as escolhas públicas não são neutras, mas reproduzem (ou podem desafiar) relações de poder historicamente constituídas.

3.2 Limites da abordagem de políticas baseadas em evidências

O modelo de políticas baseadas em evidências (*Evidence-Based Policy* [EBP]) emergiu como resposta às críticas de ineficiência e irracionalidade na gestão pública. A EBP propõe que decisões fundamentadas em conhecimento científico sobre “o que funciona” seriam intrinsecamente mais eficazes e legítimas (Davies *et al.*, 2000; Nutley; Smith; Davies, 2001). Contudo, essa abordagem enfrenta limitações estruturais que contradizem precisamente a natureza política das políticas públicas, como apresentado no tópico anterior.

Do ponto de vista epistemológico, a EBP pressupõe a possibilidade de identificar relações causais estáveis e generalizáveis no campo social, negligenciando que políticas públicas operam em sistemas marcados por interdependências, contingências históricas e especificidades contextuais (Pawson; Tilley, 1997). Mesmo metodologias rigorosas como ensaios clínicos randomizados mostram-se insuficientes para capturar a complexidade de intervenções que envolvem múltiplos atores e arranjos institucionais (Weiss, 1998). A questão fundamental não é simplesmente identificar “o que funciona”, mas compreender “o que funciona, para quem, em que circunstâncias e por quê” — uma pergunta que demanda sensibilidade às condições locais, capacidades institucionais e trajetórias específicas de implementação (Pawson, 2006; Fischer *et al.*, 2007).

No plano político, a EBP ignora a própria natureza da formulação de políticas, que constitui processo fundamentalmente argumentativo e não puramente técnico (Majone, 1989). A pretensão de despolitizar decisões públicas por meio da autoridade técnica representa, portanto, ilusão metodológica que obscurece as dimensões normativas inerentes à ação estatal. A mobilização seletiva de evidências para justificar posições prévias sugere que o conhecimento científico, longe de ser aplicado neutralmente, é interpretado pelas mesmas lentes valorativas e políticas que permeiam todo o processo de políticas públicas (Weiss, 1998; Head, 2010).

Essa abordagem reforça assimetrias entre especialistas e cidadãos, comprometendo a legitimidade democrática, especialmente em políticas que envolvem escolhas éticas e impactos distributivos diferenciados (Fischer *et al.*, 2007). No contexto federativo brasileiro, a aplicação acrítica de *benchmarks*, sob a suposição de serem soluções universais neutras e objetivas, pode acentuar as desigualdades territoriais ao desconsiderar as condições estruturais diferenciadas dos entes subnacionais (Souza, 2006; Faria, 2005). Soma-se a isso a fragilidade institucional caracterizada por sistemas de monitoramento fragmentados, descontinuidade de dados e resistências burocráticas à experimentação e ao aprendizado (Jacob, 2024; Brasil, 2018).

Como enfatiza Sabrina Locken (2022, p. 216), deve-se compreender as políticas públicas “sem que o processo se torne o fim em si mesmo, ao ponto de desconsiderar a complexidade e os múltiplos aspectos que envolvem o desenvolvimento e o bem-estar dos seres humanos e do ambiente em que vivem”.

3.3 Um caminho alternativo: políticas informadas por evidências

Diante das limitações, emerge o modelo de políticas públicas informadas por evidências (*Evidence-Informed Policy* [EIP]), que reconhece o conhecimento científico como insumo relevante, mas não determinante em processos decisórios que necessariamente articulam diagnósticos técnicos, valores sociais, viabilidade política e considerações éticas (Head, 2016; Fischer *et al.*, 2007). Essa reconceitualização implica compreender que a relação entre evidência e decisão é mediada pelas mesmas crenças institucionais, culturas organizacionais e contextos de poder que moldam a construção dos problemas públicos, exigindo processos de tradução e negociação entre diferentes racionalidades (Nutley; Smith; Davies, 2001).

Para os Tribunais de Contas, essa perspectiva implica abandonar a tentação de impor julgamentos categóricos baseados em critérios técnicos descontextualizados, adotando análises que reconheçam a pluralidade de racionalidades e a natureza interpretativa da avaliação (Head, 2016). Com

frequência, as auditorias partem do pressuposto de que os objetivos das políticas públicas são dados legítimos, previamente definidos consensualmente. No entanto, se a política é um produto de disputas normativas e interesses concorrentes, a avaliação precisa considerar criticamente as finalidades das intervenções, e não apenas seus meios. Isso significa analisar se os fins perseguidos são legítimos, relevantes socialmente e compatíveis com princípios democráticos e de equidade (INTOSAI, 2019; Vedung, 2017).

Ao avaliar uma política de segurança pública, por exemplo, não basta verificar se indicadores criminais melhoraram; é necessário considerar impactos sobre direitos civis, percepções comunitárias e efeitos de longo prazo sobre a coesão social — dimensões que transcendem métricas quantitativas e demandam julgamentos valorativos informados por princípios democráticos (Fischer *et al.*, 2007). Essa avaliação demanda o uso de metodologias qualitativas e interpretativas, sensíveis à complexidade dos contextos locais e às dinâmicas sociais que moldam a implementação das políticas. A escuta ativa dos diversos públicos afetados, a análise das perspectivas dos atores envolvidos e a reconstrução das trajetórias institucionais são estratégias que podem permitir aos Tribunais de Contas a realização de avaliações mais completas, legítimas e úteis para o aprimoramento democrático da gestão pública (Fischer *et al.*, 2007).

A transição da “evidência que decide” para a “evidência que informa” representa, portanto, mais do que um ajuste metodológico: constitui reconfiguração institucional que demanda dos Tribunais de Contas maior abertura à complexidade, sensibilidade à diversidade de perspectivas e compromisso com a produção de conhecimento que qualifique o debate democrático sem pretender substituí-lo.

Nesse modelo, a evidência torna-se instrumento para ampliar o escrutínio público e orientar deliberações, reconhecendo que a efetividade das políticas depende tanto de sua fundamentação técnica quanto de sua legitimidade política e adequação contextual (Jacob, 2024; Head, 2016). Essa abordagem fortalece a legitimidade do controle externo ao posicio-

ná-lo como interlocutor crítico capaz de vislumbrar aspectos negligenciados e fomentar aprendizado institucional, em vez de autoridade técnica detentora de verdades definitivas.

Em suma, políticas públicas são arenas de disputa simbólica e material, nas quais o conhecimento técnico se entrelaça com valores, ideologias e interesses. Aceitar e compreender essa natureza, política e complexa, é condição necessária para que os Tribunais de Contas possam exercer controle qualificado, capaz de ir além da verificação procedimental e contribuir para a construção de um Estado mais reflexivo, participativo e orientado pelo interesse público.

Compreendida a natureza política e complexa das políticas públicas, torna-se necessário questionar em que medida os instrumentos de auditoria atualmente disponíveis nos Tribunais de Contas são capazes de lidar com essa realidade. É essa tensão que se analisa na seção seguinte.

4 DOS MODELOS TRADICIONAIS DE AUDITORIA À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 A natureza da auditoria operacional

As auditorias operacionais consolidaram-se no contexto da agenda gerencialista da Nova Gestão Pública, que ganhou força a partir da década de 1980. A concepção de controle foi deslocada da legalidade estrita para uma ênfase nos resultados e no desempenho, transpondo deliberadamente métodos do setor privado para a gestão pública (Mello, 2023).

A premissa central dessa perspectiva é que a máquina administrativa pode ser otimizada mediante a aplicação de técnicas gerenciais relativamente estáveis, replicáveis e neutras. Subjaz a crença de que existem modelos ideais de funcionamento, nos quais problemas de gestão seriam resolvidos por ajustes técnicos universalmente aplicáveis. Essa concepção tende a naturalizar determinados arranjos organizacionais, tratando-os não como escolhas políticas, mas como soluções tecnicamente necessárias.

O foco típico da auditoria operacional recai, portanto, sobre os meios, os processos internos e os fluxos de trabalho, tratando a política pública como um conjunto de atividades sob responsabilidade de órgãos executores. O nível de análise permanece na organização, não na dinâmica social ou no problema público que a política pretende enfrentar. Consequentemente, a estruturação conceitual da auditoria organiza-se em torno da economicidade (minimização de custos), eficiência (relação insumo-produto) e efetividade — esta última frequentemente vinculada ao cumprimento de metas preestabelecidas, sem questionar a adequação dessas metas ou a utilidade social da intervenção.

Do ponto de vista metodológico, a auditoria operacional sustenta-se no uso de *benchmarks* como principal critério de julgamento. A comparação estabelece-se como método central: o auditado é avaliado pela distância que o separa do modelo de referência. Essa abordagem revela uma herança do pensamento clássico da administração, particularmente a busca por soluções ótimas e universais. Assume-se que existe desenho processual objetivamente superior, que pode ser identificado e replicado em diferentes contextos, por vezes tratando as peculiaridades locais — sejam elas de natureza institucional, política ou social — como desvios a serem corrigidos. A dimensão política das escolhas de desenho institucional permanece invisível, como se as decisões sobre quem decide, quem ganha e quem perde pudessem ser dissolvidas em questões puramente técnicas. Os relatórios, portanto, assumem um caráter predominantemente prescritivo.

Embora as normas brasileiras de auditoria do setor público já previassem explicitamente políticas públicas como objetos de auditorias operacionais (INTOSAI, 2016a; 2016b), elas tendiam a ser tratadas como um conjunto de programas a serem geridos, aplicando-se as mesmas ferramentas conceituais. A política pública constituía apenas mais um objeto possível, entendido como a soma de vários processos, sem que sua natureza específica demandasse mudança paradigmática na abordagem.

Essa abordagem, portanto, falha sistematicamente em abordar dimensões centrais das políticas públicas: a relevância do problema público

identificado, a adequação da teoria de mudança que orienta a intervenção, a utilidade social efetiva da política e, fundamentalmente, a relação causal entre a ação estatal e as transformações observadas na realidade social.

Para superar as limitações dessa visão e responder à complexidade das políticas públicas, a INTOSAI apresentou novo marco normativo que buscou expandir os horizontes do controle externo.

4.2 Avaliação de políticas públicas segundo a NBASP 9020

A NBASP 9020 (tradução da GUID 9020 da INTOSAI) representa tentativa de reconfiguração conceitual da atuação das entidades de fiscalização superiores (EFS) ao introduzir a lógica avaliativa como perspectiva complementar às auditorias operacionais (Loureiro, 2023). A norma se apresentou como marco que buscava redefinir os critérios de análise quando o objeto de controle é uma política pública, deslocando o foco dos processos organizacionais para a utilidade gerada pela intervenção estatal.

Considerar sua natureza é essencial para compreender seus limites e potencialidades. A NBASP 9020 é classificada pela INTOSAI como GUID (norma orientativa), não como ISSAI (norma mandamental). Essa distinção não é meramente técnica. Enquanto normas mandatórias impõem ritos rígidos e procedimentos bem definidos, a NBASP 9020 possui caráter recomendatório e orientativo. Seu objetivo é induzir práticas, fomentar o aprendizado institucional e oferecer diretrizes flexíveis que permitam às entidades de fiscalização superiores adaptarem suas abordagens aos contextos específicos.

A norma inicia destacando que seu objetivo

“não é estabelecer uma nova norma, para além dos princípios comuns de avaliação, porque há muitas práticas diferentes no que diz respeito à avaliação, podendo se tornar sem utilidade delimitar uma fronteira entre o que pode e o que não pode ser considerado avaliação” (INTOSAI, 2019, p. 6).

Diante da multiplicidade de abordagens legítimas e da complexidade do tema, a NBASP 9020 admite a polissemia do termo “avaliação” e sinaliza a diversidade de perspectivas legítimas. Essa postura inicial sugere aceitação do pluralismo metodológico, distanciando-se da padronização típica das auditorias tradicionais e reconhecendo que diferentes perguntas avaliativas exigem diferentes desenhos de pesquisa.

Entretanto, a inovação trazida pela norma não reside no objeto, mas na perspectiva analítica. Políticas públicas já eram objetos de auditorias operacionais, conforme destacado anteriormente. A novidade está na mudança de perspectiva. Enquanto as auditorias operacionais focavam no desempenho organizacional (processos, produtos, metas), a NBASP 9020 desloca a atenção para a utilidade social. O movimento segue da análise de regularidade e desempenho para a análise da vantajosidade das intervenções públicas.

Essa mudança se manifesta na natureza das perguntas formuladas. A auditoria operacional questiona se o processo foi bem executado, se as metas foram cumpridas, se os recursos foram utilizados eficientemente. A avaliação, sob a ótica da NBASP 9020, pergunta se a intervenção foi vantajosa para a sociedade e se a mudança observada decorre efetivamente da política implementada. Trata-se de salto qualitativo que exige novos referenciais analíticos e desloca o eixo da análise dos processos organizacionais para os problemas públicos.

A norma introduz duas dimensões que não encontram paralelo exato nos tradicionais “três Es” da auditoria operacional. A dimensão da relevância avalia a adequação da política às necessidades sociais, permitindo questionar a própria existência da intervenção. Ela autoriza perguntas como “a política ainda é necessária?” ou “o problema se transformou?”. A dimensão da utilidade, por sua vez, avalia a vantajosidade da política em relação às necessidades sociais identificadas. Vai além da eficácia no cumprimento de metas, dado que uma política pode atingir os indicadores pactuados e ainda assim não alterar a realidade social, ou gerar efeitos colaterais negativos que superam os benefícios pretendidos.

A centralidade da questão da causalidade constitui o elemento mais marcante da NBASP 9020. A norma é enfática ao estabelecer que “a avaliação de políticas públicas tem como objetivo atribuir os efeitos observados aos instrumentos da política implementada, sem os quais não é possível avaliar sua utilidade” (INTOSAI, 2019, p. 15). Para afirmar que uma política é útil, o Tribunal precisa demonstrar que os efeitos registrados decorrem da política e não de fatores externos. Isso exigiria que as instituições de controle saíssem da análise descritiva para a análise inferencial ou explicativa.

Porém, esse se torna um ponto de tensão interna significativa. Apesar de a norma ponderar que é possível questionar “se a avaliação da utilidade de uma política pública vai além do mandato das entidades avaliadoras e as traz para dentro de discussões políticas”, logo em seguida, conclui com a alegação de que sua “contribuição para o debate democrático é neutra e baseada em fatos: ela apresenta uma reflexão sobre a política pública por meio de uma análise objetiva e de recomendações baseadas em evidências” (INTOSAI, 2019, p. 9-10). Mais adiante, o texto afirma explicitamente que, “diferentemente de outras instituições públicas ou privadas, as EFS não precisam demonstrar sua objetividade nem comprovar sua independência do governo e de interesses privados” (INTOSAI, 2019, p. 11). Dessa forma, fica evidenciada a aproximação da NBASP 9020 em relação à perspectiva da EBP.

Essa autoimagem institucional, contudo, colide frontalmente com a natureza argumentativa e valorativa das políticas públicas discutida anteriormente (Weiss, 1998). Ao reivindicar neutralidade e objetividade presumidas, a norma desconsidera que a escolha do objeto de avaliação, dos indicadores priorizados e do recorte causal adotado constitui, em si mesma, exercício interpretativo inevitavelmente permeado por valores e pressupostos teóricos (Stone, 2012; Fischer, 2003; Majone, 1989).

Instala-se, assim, tensão latente entre visões diferentes sobre que tipo de conhecimento é possível, desejável e aceitável ao se lidar com políticas públicas. A inclinação da norma, ainda que meramente recomendatória, revela preferência inerente sobre o que seria considerado conhecimento legí-

timo para atestar a utilidade das políticas, negligenciando outras tradições avaliativas igualmente válidas que serão exploradas na seção subsequente.

4.3 Disputas epistemológicas e caminhos possíveis para o controle

A discussão sobre auditorias operacionais e avaliações de políticas públicas transcende questões normativas e metodológicas para enfrentar um problema central: a natureza do conhecimento produzido pelos Tribunais de Contas e os limites de sua atuação no contexto de tensão entre técnica burocrática e legitimidade democrática. Esse embate não se resume a questão de mandato institucional, mas reflete disputas profundas sobre o que constitui evidência válida para julgar a ação estatal.

A distinção entre auditoria e avaliação não reside nos instrumentos empregados. Estatísticas, análise documental e entrevistas servem igualmente a ambas as práticas. Como apontam Piddington *et al.* (2024), existem concepções divergentes sobre o que conta como evidência válida. A auditoria tradicional opera próxima à concepção restrita de evidência, típica do movimento de Políticas Públicas Baseadas em Evidências, discutido na seção 2. Nessa perspectiva, busca-se verdade gerencial universal, centrada na conformidade e na eficiência mensurável. Essa visão pressupõe que a realidade pode ser capturada de modo aproximadamente objetivo, isolando variáveis como em ambiente controlado.

A NBASP 9020 parece preservar essa concepção restrita de evidência ao destacar a neutralidade inquestionável da atuação das entidades de fiscalização superiores. A norma enfatiza noção específica de causalidade baseada no impacto mensurável objetivo como distintivo da avaliação. Embora ofereçam sedutora ilusão de objetividade, tais abordagens produzem resultados altamente sensíveis a escolhas metodológicas complexas, cujas limitações raramente são comunicadas, permitindo que estimativas precárias sejam interpretadas como verdades absolutas pelo público. Tais avaliações, apesar de sustentarem pretensões científicas, não submetem

seus achados aos mecanismos de validação próprios da ciência, como a revisão cega por pares, valendo-se da credibilidade das instituições para apresentar seus resultados com autoridade diante da sociedade.

Quando o objeto é um problema político de natureza complexa, essa visão restrita torna-se insuficiente. Ela ignora contextos, culturas institucionais e a dinâmica política, reduzindo a análise a métricas que não capturam o valor público da intervenção.

Essa distinção recupera a tensão weberiana entre racionalidades burocráticas e políticas (Weber, 2004). A auditoria opera sob a lógica da racionalidade instrumental, tratando da adequação de meios a fins. Existem padrões de referência definidos, relativamente consensuais no campo técnico da administração. A evidência serve para comprovar conformidade ou desvio em relação a padrões estabelecidos.

A avaliação de políticas, por sua vez, opera na fronteira da racionalidade substantiva, envolvendo valores e legitimidade. Ao avaliar relevância ou utilidade, o Tribunal examina questões sem resposta técnica única, dependentes de pactos sociais e escolhas democráticas. A esfera política opera com concepção narrativa de evidência, em que discursos, percepções e construções de sentido são fundamentais para validação e aceitação. O Tribunal, ao avaliar a utilidade social de uma política, precisa reconhecer a existência dessas narrativas sem ser capturado por elas. Ignorar que políticas são disputas de sentido aliena o controle da realidade social. Aderir às narrativas sem rigor técnico politiza indevidamente o controle.

A natureza do problema indica a abordagem mais adequada. Processos administrativos são passíveis de padronização técnica. Quando o objeto é um procedimento, os critérios de eficiência e economicidade são aplicáveis. Pode existir um consenso técnico relativo sobre boas práticas administrativas. Avaliações de políticas públicas, contudo, são essencialmente contestáveis — independentemente de quem as faça (Stone, 2012; Majone, 1989; Fischer, 2003). Uma política pode ser gerencialmente eficiente, mas socialmente irrelevante ou geradora de desigualdades consideradas injus-

tas. A avaliação exige abandonar a premissa de que problemas públicos são apenas falhas técnicas. Muitas vezes refletem desenhos institucionais inadequados, conflitos de interesse e teorias de mudança complexas que não se resolvem facilmente pela adoção de práticas consagradas de gestão.

Tribunais de Contas não possuem mandato eletivo. Sua legitimidade deriva da competência técnica, não da representação popular. Se basearem suas decisões unicamente em concepções tecnocráticas de evidência, ignorando contexto e valores em disputa, extrapolam suas atribuições. Tal invasão da esfera democrática converte escolhas democráticas em imperativos técnicos, desconsiderando não apenas divergências científicas, mas também paradigmas contemporâneos do campo, como os consubstanciados nas diretrizes e competências preconizadas pela Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA, 2020a; 2020b).

Para atuar legitimamente na avaliação de políticas, os Tribunais de Contas deveriam transitar para concepção mais pragmática de evidência e causalidade, conforme proposto por Jannuzzi (2024). Nessa perspectiva, evidência não é apenas o dado causal rigoroso, mas qualquer insumo instrumental útil para diagnosticar, ajustar e monitorar a política. Isso inclui estatísticas oficiais, dados administrativos, documentos técnicos e normativos, e o conhecimento tácito dos gestores. A definição pragmática situa-se entre a conceituação tecnocrática-positivista da comunidade de EBP e aquela construtivista-interpretativista adotada pela perspectiva de EIP.

Sob a ótica pragmática, o papel do controle externo se redefine. Ele deixa de buscar conformidade binária ou causalidade positivista. Assume a atuar como produtor de insumos qualificados para o debate democrático. A pergunta deixa de ser se a evidência é cientificamente incontestável para se tornar se ela eleva o entendimento sobre o objeto e é útil para aprimorar a gestão e a decisão pública no contexto específico. Como argumenta Jannuzzi (2024), evidência depende do que se quer saber e do propósito a que se destina. Isso permite avaliar relevância e utilidade da política respeitando a complexidade da realidade local e a diversidade democrática na esfera política.

Os Tribunais enfrentam, portanto, desafio paradigmático. Devem reconhecer o pluralismo epistemológico e metodológico, aceitando que a causalidade em políticas públicas é frequentemente complexa e contextual, não redutível a modelos teóricos universais. A abordagem se torna mais interpretativa, oferecendo análises que subsidiem a deliberação política sem substituí-la. O sucesso da avaliação de política pública realizada por Tribunal de Contas não se mede pela emissão de determinações coercitivas para alteração de políticas. Mede-se pela qualidade dos insumos oferecidos ao Congresso e à sociedade para exercício de *accountability*.

Respeitando a separação de poderes, o Tribunal contribui para o debate democrático evitando a tendência tecnocrática da crença de que problemas políticos possuem soluções técnicas únicas e universais. Superar esse impasse epistemológico exige mais do que reflexão; requer novo modelo de atuação prática que operacionalize a concepção pragmática de evidência.

Com base nessas disputas epistemológicas, torna-se possível delinear modelo alternativo de atuação dos Tribunais de Contas, que explore o potencial da avaliação de políticas públicas sem reproduzir as armadilhas criticadas anteriormente. É o que se propõe na quarta seção.

5 NOVO PARADIGMA DE AVALIAÇÃO PARA OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Conforme defendido anteriormente, a natureza política e complexa da ação estatal e os limites dos paradigmas tradicionais de controle externo exigem um novo marco interpretativo para os Tribunais de Contas. A superação das tentações tecnocráticas requer redefinição profunda do papel institucional do controle, integrando controle e aprendizagem, sanção e colaboração, técnica e política, regularidade e transformação.

5.1 Quais os potenciais das avaliações por Tribunais de Contas?

Os Tribunais de Contas ocupam posição estratégica para exercer esse novo papel avaliativo. Como instâncias autônomas de controle externo, detêm mandato, estrutura e legitimidade para realizar avaliações que promovam não apenas conformidade legal e eficiência administrativa, mas também aprendizagem institucional, indução de práticas de referência e fortalecimento da *accountability* democrática (Iocken, 2018; Jacob, 2024).

A realização de inspeções *in loco*, a coleta de documentos administrativos e a entrevista com gestores e beneficiários permitem identificar o hiato entre planejado e executado, revelando dinâmicas informais, improvisações e gargalos que indicadores agregados ou análises normativas dificilmente captariam (Fischer, 2003; Pawson; Tilley, 1997).

Os relatórios públicos produzidos pelos Tribunais desempenham função informativa fundamental no ecossistema da governança. Ao esclarecer processos de formulação e implementação ou oferecer diagnósticos sobre políticas públicas, disponibilizam informações acessíveis para parlamentares, gestores, sociedade civil e imprensa. Suas análises, quando bem fundamentadas, orientam decisões, qualificam o debate público e fomentam a melhoria contínua das políticas públicas (Jacob, 2024).

Essa dimensão torna-se ainda mais relevante quando se considera que muitas políticas no Brasil são desenhadas sem diagnósticos consistentes, teorias de mudança explícitas ou preparação adequada para avaliação (Lassance, 2025; Jannuzzi, 2024). Embora não possam substituir os gestores, os Tribunais exercem papel indutor ao exigir elementos mínimos de planejamento e fundamentação técnica desde a concepção da política.

A expansão da atuação dos Tribunais para diferentes fases do ciclo das políticas públicas — análise do diagnóstico, exame da coerência do desenho programático, acompanhamento da execução — favorece visão integrada e maior proximidade entre o controle externo e as abordagens baseadas em teoria da mudança (Lassance, 2025; Varone *et al.*, 2023). Contudo,

esse alargamento impõe desafios: requer desenvolvimento de competências analíticas específicas, além de postura institucional que combine rigor técnico com sensibilidade política. A produção de conhecimento precisa ser rigorosa e legitimada pelos atores envolvidos, evitando avaliações tecnocráticas ou desconectadas da gestão pública (Pires; Lotta, 2023).

A concepção ampliada de *accountability* posiciona os Tribunais de Contas como produtores de informação estratégica para a sociedade. Sua contribuição está em reduzir assimetrias de informação, tornar a ação governamental inteligível e fomentar o aprendizado coletivo. A eficácia decorre menos da ameaça de sanções e mais da credibilidade das análises, da aprendizagem organizacional e da utilidade social dos achados (Bovens; Hart; Kuipers, 2006; Jacob, 2024). O diferencial não está apenas no poder jurídico-formal, mas na capacidade de influenciar, qualificar e orientar a gestão pública por meio da produção de conhecimento rigoroso e contextualizado. Decorre mais da legitimidade reconhecida nos Tribunais de Contas do que da legalidade que lhes confere poder coercitivo.

5.2 Os pilares de uma nova abordagem pelo controle externo

O potencial ampliado dos Tribunais de Contas fundamenta quatro princípios interdependentes. O primeiro princípio é o reconhecimento da complexidade sistêmica, que impõe foco no diagnóstico de falhas sistêmicas em vez da responsabilização simplista. Com base nesse diagnóstico, o Tribunal pode assumir seu papel propositivo e informativo, cuja efetividade é potencializada por sua vocação para a governança em rede. Juntos, esses pilares deslocam o controle externo da lógica predominantemente burocrático-sancionadora para uma função integrada à governança pública democrática.

5.2.1 Reconhecimento da complexidade sistêmica das intervenções estatais

O primeiro princípio fundamenta-se no reconhecimento de que as políticas públicas operam em sistemas complexos adaptativos. Tais siste-

mas caracterizam-se por três elementos centrais: interdependência entre os atores; não linearidade nas relações de causa e efeito; e emergência de padrões e resultados que não podem ser previstos pela análise isolada dos elementos do sistema (Meadows, 2019; Furtado *et al.*, 2015).

Como propôs Anderson (1972), “mais é diferente”: a lógica do sistema como um todo não se reduz à lógica de seus componentes. Em contrapartida, o modelo de controle tradicional baseia-se em premissas opostas: modelos causais estáveis, planejamento linear e conformidade com padrões previamente definidos. Consequentemente, a análise de políticas públicas demanda abordagens metodológicas capazes de capturar essa complexidade inerente.

Nesse contexto, as políticas públicas configuram-se como redes dinâmicas compostas por múltiplos centros de decisão. Essas redes incluem agentes com margens de autonomia, fluxos informais de poder e estruturas institucionais que mediam os efeitos esperados das intervenções (Furtado *et al.*, 2015). Por esse motivo, avaliações limitadas à verificação de metas ou indicadores agregados correm o risco de gerar diagnósticos equivocados ou incompletos, e suas proposições, potencialmente contraproducentes (Head, 2016).

Um caminho possivelmente mais adequado reside na adoção de métodos interpretativos capazes de apreender a dinâmica sistêmica, tais como a análise de redes de políticas, os mapas de causalidade e os métodos mistos de investigação (Rhodes, 2006). Nesse sentido, há diversas abordagens contemporâneas. De um lado, é impossível compreender a política olhando apenas para o ator governamental (Fischer *et al.*, 2007). As políticas são, na verdade, coproduzidas em redes de atores que incluem agências estatais, organizações da sociedade civil, especialistas e o setor privado. A avaliação, portanto, deve mapear essas conexões, conflitos e alianças que moldam o resultado.

Por outro lado, essa rede não é estática. As avaliações precisam ser sensíveis às especificidades temporais e contextuais (Varone *et al.*, 2023). Isso significa que o processo decisório não é evento único, mas trajetória

que se desdobra no tempo, com momentos críticos, aprendizados e adaptações. Assim, a avaliação robusta não apenas identifica quem influencia a política, mas também como e quando essa influência ocorre ao longo de seu ciclo de vida.

Dentro desse repertório metodológico, a abordagem realista oferece contribuições particularmente relevantes para os Tribunais de Contas. Como enfatizado anteriormente, a avaliação de políticas públicas deve superar a indagação simplista sobre seu sucesso (Pawson; Tilley, 1997). Em vez disso, a investigação deve se aprofundar para identificar os componentes específicos que foram eficazes, os grupos populacionais beneficiados, as condições que permitiram o êxito e os motivos e processos subjacentes a esses resultados (Fontaine, 2023; Pawson, 2006). A ênfase recai sobre a explicação dos mecanismos causais em contextos específicos, e não sobre a busca por demonstrações com pretensões generalizáveis. É preciso compreender os fatores que mediam, moderam ou distorcem os efeitos da política pública ao longo de sua trajetória (Weiss, 1998).

Este princípio também demanda flexibilidade metodológica e pluralismo analítico. O exame conduzido pelos Tribunais de Contas deve combinar diferentes fontes e técnicas de coleta de dados. Análises quantitativas inferenciais baseadas em dados administrativos e avaliações econométricas de impacto, quando verdadeiramente viáveis e adequadas, devem ser complementadas por informações qualitativas para que ganhem utilidade no contexto em que são empregadas (Furtado et al., 2015; Januzzi, 2024). A integração desses métodos permite capturar as múltiplas dimensões que estruturam a política pública: formal e informal, técnica e simbólica, legal e social.

Em síntese, este primeiro pilar desloca a atuação do controle externo do plano normativo-gerencial estático para o plano dinâmico e interpretativo. Esse movimento exige postura analítica voltada à compreensão dos sistemas complexos adaptativos nos quais as políticas públicas se desenvolvem. Mais fundamentalmente, essa abordagem sistêmica produz

explicações contextualizadas que não apenas diagnosticam falhas, mas também identificam mecanismos causais específicos e padrões emergentes (Yin, 2018). Essas análises, ao revelarem a complexidade dos processos de implementação e seus efeitos não lineares, fornecem subsídios mais robustos para a deliberação democrática sobre o aperfeiçoamento das políticas públicas.

5.2.2 Foco no diagnóstico, e não em responsabilização

Com base no reconhecimento de que políticas públicas operam em sistemas complexos, a busca por individualizar e imputar responsabilidades torna-se abordagem inadequada ou, no mínimo, sem utilidade prática. Por isso, o segundo princípio representa inflexão decisiva na lógica tradicional do controle externo: em vez de se concentrar na imputação individual de responsabilidades, é preciso orientar a atuação para a identificação das falhas sistêmicas que comprometem o funcionamento coletivo das políticas públicas e para a indução de práticas com potencial de oferecer melhores resultados. Em contextos marcados por interdependência institucional, fragmentação federativa e multiplicidade de atores, os resultados de uma política pública não decorrem da atuação isolada de ente ou gestor, mas da articulação entre diversas esferas, órgãos e agentes — e, até mesmo, de fatores exógenos, que fogem ao controle dos agentes públicos (Bovens; Hart; Kuipers, 2006; OCDE, 2020).

A insistência em modelos de responsabilização direta e singularizada torna-se, nesses casos, não apenas ineficaz, mas potencialmente prejudicial. Ao priorizar a identificação de culpados, o controle externo pode gerar efeitos adversos, como o aumento da burocratização, o comportamento defensivo dos gestores e a desmobilização institucional (Han, 2023). No contexto brasileiro, esse fenômeno tem sido frequentemente referenciado como “apagão das canetas”, decorrente do “medo excessivo de gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões, resultan-

do na não execução ou na execução inadequada de iniciativas que foram propostas ou planejadas” (Fundação Tide Setúbal, 2024, p. 6).

Nesse cenário, a atuação do Tribunal de Contas deve assumir postura mais diagnóstica do que sancionadora. O foco desloca-se da pergunta “quem falhou?” para “por que o sistema não funcionou e o que pode ser feito para ajustá-lo?”. Isso implica mapear zonas de sobreposição ou omissão de responsabilidades, gargalos de coordenação, déficits de capacidade administrativa, ruídos institucionais e obstáculos à cooperação (Furtado et al., 2015). Trata-se, em última instância, de compreender os mecanismos que inviabilizam a consecução dos objetivos da política e de indicar formas concretas de redesenhar seus arranjos institucionais.

Cabe destacar que essa lógica não elimina a necessidade de responsabilização individual, mas a reposiciona como consequência, e não mais como ponto de partida ou de chegada da fiscalização. Os meios de coerção continuam sendo instrumentos operacionais de extrema relevância na atuação das Cortes de Contas, particularmente nos contextos fiscalizatórios preponderantemente de conformidade, tais como análises técnicas de licitações, obras e atos de pessoal.

Contudo, no contexto das avaliações de políticas públicas, ao compreender a disfunção sistêmica em primeiro lugar, o Tribunal evita diagnósticos apressados e abre espaço para atuação mais justa, estratégica, pedagógica e, sobretudo, funcional. A responsabilização pode tornar-se, assim, possível desdobramento da compreensão do contexto, e não objetivo a ser perseguido ou fim em si mesmo.

Por fim, ao incorporar o princípio da ênfase no diagnóstico sistêmico, os Tribunais de Contas passam a operar como agentes de inteligência institucional, contribuindo para o fortalecimento das capacidades estatais e do controle social. Em vez do foco quase exclusivo em apontar culpados, contribuem com a sociedade ao iluminar os caminhos de reforma e aperfeiçoamento do funcionamento coletivo do Estado e da entrega de produtos e serviços públicos.

5.2.3 *Papel propositivo, pedagógico e informativo*

A consequência lógica de um diagnóstico focado em falhas sistêmicas é a necessidade de reorientar a função do controle. Nesse sentido, o terceiro princípio propõe uma inflexão na atuação dos Tribunais de Contas, para transitar de órgãos com tendências majoritariamente burocrático-sancionadoras para instituições públicas com elevada capacidade propositiva, orientadora e informativa, cuja utilidade do produto avaliativo decorre mais da legitimidade e credibilidade conquistada do que das competências conferidas pelo ordenamento jurídico. Esse novo paradigma destaca que a principal contribuição dos Tribunais de Contas para a governança pública democrática não reside no exercício do poder coercitivo, mas sim na habilidade de produzir e disseminar conhecimento relevante, confiável e oportuno, capaz de qualificar o debate público e subsidiar decisões nos poderes Executivo, Legislativo e o controle social exercido pela sociedade civil (Jacob, 2024).

Adotar essa nova postura implica engajamento colaborativo e construtivo, compatível com a complexidade e a interdependência das políticas públicas contemporâneas. O impacto das fiscalizações deixa de depender das sanções formais, ou do risco delas, para decorrer da credibilidade técnica e da legitimidade social dos diagnósticos produzidos. Essa lógica se caracteriza como governança branda (*soft governance*), na qual a influência decorre do uso consistente de evidências, da reputação consolidada e do aprendizado compartilhado, e não de imposições verticais (Dunlop; Radaelli, 2023).

Nesse contexto, a função constitucional de informar (art. 71, CF/1988) pode ser mais bem explorada. Torna-se necessário que os Tribunais de Contas vão além do simples registro de inconformidades ou relatórios técnicos para oferecerem informações qualificadas sobre o estado de coisas e as escolhas públicas que sejam acessíveis, inteligíveis e dotadas de sentido estratégico. Essa informação deve ser entendida como bem público informacional, tempestivo e orientado para induzir melho-

rias concretas. Para tanto, é essencial diversificar os formatos de entrega — como relatórios resumidos em linguagem simples, painéis interativos, produções audiovisuais, maior presença nas mídias tradicionais e digitais — e garantir canais bidirecionais de comunicação com a sociedade, adequando a comunicação às especificidades dos diferentes públicos envolvidos e garantindo sua inclusão no debate público (OCDE, 2020).

Uma atuação genuinamente propositiva pressupõe ainda uma interação deliberativa aprofundada. Fiscalizações mais efetivas são aquelas que envolvem, desde sua concepção, os principais atores da política, construindo diagnósticos compartilhados e recomendações ajustadas à realidade e à capacidade de implementação (Weiss, 1998).

Importa ressaltar que essa reconfiguração do papel institucional não diminui a função tradicional de controle dos Tribunais de Contas, mas a amplia. Ao deslocar o foco da responsabilização para a estratégia de influência qualificada, os Tribunais de Contas podem ampliar sua relevância pública ao promoverem uma governança mais reflexiva e contribuirão ativamente para o aprimoramento das políticas públicas. A credibilidade dos Tribunais de Contas, nesse modelo, vai além do aspecto normativo; se fundamenta no rigor analítico, na transparência dos métodos adotados e na utilidade pública das informações que oferecem. Assim, passariam a oferecer política pública de controle externo com a mesma qualidade que vislumbram exigir dos gestores públicos.

5.2.4 Vocação constitucional para a Governança em Rede

Após reconhecer a complexidade das políticas públicas, a necessidade de diagnósticos sistêmicos sofisticados e o papel informativo das auditorias, o quarto princípio estabelece que a efetividade dos Tribunais de Contas depende fundamentalmente de sua atuação articulada em redes institucionais, e não apenas de ações isoladas.

Os artigos 70 a 75 da Constituição Federal conferem aos Tribunais de Contas autonomia funcional e garantias de isenção, criando uma base institucional sólida para o exercício do controle externo. Essa arquitetura constitucional, que estabelece a função pedagógica e orientadora, posiciona essas instituições como adequadas para transcender a fiscalização tradicional. Nesse sentido, os Tribunais de Contas emergem como agentes centrais na promoção da *accountability* democrática e no aprimoramento contínuo da gestão pública.

Contudo, essa vocação constitucional precisa concretizada plenamente, razão pela qual os Tribunais de Contas precisam assumir um papel mais ativo na coordenação interinstitucional e no diálogo com múltiplos atores. Como enfatiza Iocken (2018, p. 259-260), deve-se visar:

um novo controle, ativado pela *legitimidade por proximidade*, (que) se distancia do modelo anterior. O envolvimento das partes interessadas aponta para uma abordagem inovadora ao permitir um diagnóstico compartilhado por diversos atores envolvidos com os problemas. [...] O olhar que realmente importa direciona para a percepção das políticas públicas como indutoras de bem-estar sustentável e não como procedimentos destinados a somente resolver problemas (Iocken, 2018, p. 259-260).

A capacidade de influenciar positivamente as políticas públicas não deriva primordialmente do poder sancionador, mas da confiança e da credibilidade construídas na interação sistemática com gestores públicos, legisladores, pesquisadores, organizações da sociedade civil e cidadãos (Fung, 2006).

A credibilidade constitui capital reputacional que demanda cultivo permanente por meio de duas dimensões complementares. Na dimensão metodológica, isso se traduz no uso de métodos reconhecidos academicamente, na triangulação sistemática de fontes de dados, nos critérios analíticos transparentes e replicáveis, e na disponibilização pública de dados e metodologias. Na dimensão institucional, manifesta-se por meio de postura genuinamente dialética e aberta ao debate, receptividade à crítica qualificada, compromisso demonstrável com o aprendizado contínuo e

resposta tempestiva e fundamentada aos questionamentos (Varone *et al.*, 2023; INTOSAI, 2019).

Além da busca continuada pela excelência técnica, os Tribunais de Contas devem se posicionar como articuladores em ecossistemas ampliados de controle e *accountability*. Isso implica estabelecer colaborações ativas com universidades e centros de pesquisa especializados, organismos multilaterais e redes internacionais de controle, conselhos de políticas públicas e outros órgãos técnicos e de pesquisa (Fung, 2006).

Essas alianças estratégicas proporcionam múltiplos benefícios: qualificação técnica por meio do acesso a *expertise* especializada e metodologias avançadas que superam limitações cognitivas individuais; ampliação do impacto pela criação de múltiplos canais para disseminação e apropriação dos achados avaliativos; e conhecimento contextualizado pelo acesso a informações sobre dinâmicas locais e perspectivas dos beneficiários das políticas (Fung, 2006; Brasil, 2020).

Cabe destacar que a inserção em redes de governança não compromete a independência funcional dos Tribunais. Pelo contrário, as parcerias ampliam a capacidade técnica e a legitimidade institucional, desde que preservadas as prerrogativas constitucionais de autonomia decisória e isenção no julgamento.

Em resumo, a credibilidade dos Tribunais de Contas no campo da avaliação de políticas públicas resulta de sua capacidade de conciliar a prerrogativa de autonomia institucional com a colaboração em rede. Ao combinar independência funcional com abertura ao diálogo; rigor técnico com sensibilidade contextual; e mandato fiscalizador com função orientadora, o controle externo promovido pelos Tribunais de Contas pode ampliar sua contribuição para o fortalecimento de políticas públicas informadas por evidências (EIP).

Como resultado, pode-se esperar mais adesão ao uso dos achados das fiscalizações pelos poderes Executivo e Legislativo, a promoção de cultura de transparência e responsividade na administração pública e o aprimoramento contínuo dos serviços públicos orientados ao interesse coletivo.

Quadro 1 – Síntese operacional do modelo proposto

Pilar	Perguntas avaliativas	Evidências e métodos
(1) Complexidade sistêmica	Quais interdependências estruturam a política? Que mecanismos explicam os resultados em cada contexto? Quais efeitos emergentes se manifestam?	Mapeamento de atores e fluxos. Mapas causais e análise de redes. Abordagem realista (mecanismo–contexto–resultado). Métodos mistos e rastreamento de processos.
(2) Diagnóstico sistêmico	Por que o sistema não produziu os resultados esperados? Onde estão falhas de coordenação, capacidade ou incentivos?	Mapeamento de falhas: coordenação, capacidades, incentivos, desenho. Análise comparada entre unidades diferentes. Consideração de fatores exógenos. Responsabilização como consequência, não como ponto de partida.
(3) Papel propositivo e informativo	Que evidências qualificam o debate público e decisões futuras? Como tornar os achados úteis e acessíveis?	Síntese de evidências com transparência metodológica. Produtos diferenciados acessíveis (relatório técnico, sumário executivo, painéis). Recomendações factíveis e contextualizadas.
(4) Governança em rede	Que articulações ampliam legitimidade e capacidade técnica? Como preservar independência com abertura ao diálogo?	Colaboração com academia e redes institucionais. Triangulação de fontes e critérios explícitos. Transparência e aprendizado contínuo.

Fonte: elaborado pelos autores (2026), de acordo com o modelo proposto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discutiu os limites do modelo tradicional de atuação dos Tribunais de Contas na avaliação de políticas públicas e delineou as bases conceituais de uma abordagem alternativa mais aderente à governança pública democrática. Com base na revisão da literatura internacional e da análise das normas INTOSAI/NBASP, argumentou-se que o paradigma vigente, centrado na conformidade processual, na mensuração retrospectiva de desempenho e na responsabilização individual, revela-se estruturalmente insuficiente para enfrentar a complexidade e a dimensão valorativa das políticas públicas contemporâneas.

A análise evidenciou três fundamentos para essa conclusão. Primeiro, as políticas públicas não constituem objetos técnicos neutros, mas

arenas de disputa permeadas por valores e interpretações divergentes, o que exige dos Tribunais de Contas maior sensibilidade interpretativa e contextual. Segundo, embora as normas da INTOSAI e, especialmente, a NBASP 9020 sinalizem abertura para atuação avaliativa mais sofisticada, persiste tensão entre racionalidades tradicionais de auditoria e as exigências metodológicas de avaliações sistêmicas. Terceiro, os Tribunais de Contas dispõem de atributos institucionais e capacidades técnicas que os habilitam a atuar não apenas como julgadores retrospectivos, mas como produtores de conhecimento estratégico orientado ao aprimoramento da ação estatal em prol da sociedade.

Com base nesses fundamentos, propôs-se um modelo conceitual estruturado em quatro pilares articulados. O reconhecimento da complexidade sistêmica desloca o controle externo de um enfoque normativo estático para uma abordagem interpretativa e dinâmica. O foco no diagnóstico de falhas sistêmicas reorienta a fiscalização da identificação de culpados para a compreensão de mecanismos institucionais que comprometem resultados – sem eliminar a responsabilização sempre que necessário. O papel propositivo, pedagógico e informativo enfatiza a produção e disseminação de conhecimento qualificado como principal contribuição à governança democrática. Por fim, a atuação em redes institucionais reconhece que a efetividade do controle depende de articulações estratégicas, preservada a independência constitucional.

Em resposta ao objetivo proposto, este ensaio demonstrou que os Tribunais de Contas podem e devem transcender o papel de meros fiscais para se tornarem produtores de conhecimento estratégico. A principal contribuição deste trabalho é a proposição de novo paradigma de atuação, consolidado em modelo conceitual de quatro pilares: (i) o reconhecimento da complexidade sistêmica como premissa analítica; (ii) o foco no diagnóstico de falhas sistêmicas em detrimento da atuação centrada na busca por culpados; (iii) o exercício de um papel propositivo, pedagógico e informativo; e (iv) a atuação articulada em redes de governança. Essa arquitetura analítica, operacionalizada no Quadro 1, oferece caminho con-

creto para que o controle externo transite de lógica centrada na imposição normativa para função que articula evidência, deliberação e aprendizado.

Ao adotar tal abordagem, a avaliação de políticas públicas deixa de ser um fim em si mesma – um procedimento focado em julgar o passado – para se converter em instrumento para a construção de um futuro mais promissor. O modelo proposto reafirma a competência constitucional e a capacidade técnica dos Tribunais de Contas para, sem prejuízo de suas funções tradicionais, assumirem posição central no aprimoramento da governança e na consolidação de um Estado genuinamente democrático e orientado a resultados que importam para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. W. More is different. **Science**, v. 177, n. 4047, p. 393-396, 1972.

BOVENS, M.; HART, P.; KUIPERS, S. The politics of policy evaluation. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília, 2018, v. 1.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 4. ed. Brasília: TCU, 2020.

DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S. M.; SMITH, P. C. (org.). **What works? Evidence-based policy and practice in public services**. Bristol: Policy Press, 2000.

DUNLOP, C. A.; RADAELLI, C. M. Policy learning and policy evaluation. In: VARONE, F.; JACOB, S.; BUNDI, P. (org.). **Handbook of Public Policy Evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023. p. 76-92.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 95-111, 2005.

FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (org.). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

FISCHER, F. **Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices**. New York: Oxford University Press, 2003.

FONTAINE, G. Realist evaluation in the policy design framework. *In*: VARONE, Frédéric; JACOB, S.; BUNDI, P. (Org.). **Handbook of Public Policy Evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023. p. 47-63.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. Coordenação de pesquisa: Gabriela Lotta; Vera Monteiro. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. s1, p. 66-75, 2006.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. (Org.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

HAJER, M.; LAWS, D. Deliberative policy analysis: a discursive perspective. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 291-309.

HAN, Y. The contribution of evaluation to accountability mechanisms. *In*: VARONE, Frédéric; JACOB, Steve; BUNDI, Pirmin (org.). **Handbook of Public Policy Evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023. p. 104-117.

HEAD, B. W. Reconsidering the evidence-based policy agenda. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 69, n. 4, p. 361-375, 2010.

HEAD, B. W. Toward more “evidence-informed” policy making? **Public Administration Review**, v. 76, n. 3, p. 472-484, 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **GUID 3910**: central concepts for performance auditing. Viena: INTOSAI, 2016a.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **GUID 3920**: the performance auditing process. Viena: INTOSAI, 2016b.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **GUID 9020**: evaluation of public policies. Viena: INTOSAI, 2019.

IOCKEN, S. N. **Controle compartilhado de políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

IOCKEN, S. N. O controle das políticas públicas. *In*: DALLARI, A. A.; GICO JÚNIOR, I. T. (Org.). **Controle da Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 215-234.

JACOB, S. Navigating the challenges of policy evaluation. **Canadian Public Administration**, v. 67, n. 2, p. 282-290, 2024. DOI: 10.1111/capa.12571.

JANNUZZI, P. de M. **Políticas públicas, valores e evidências em tempos de inteligência artificial**. Campinas: Alínea, 2024.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2011.

LASSANCE, A. **Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação? Um guia prático de análise *ex ante***. Brasília, DF: Ipea, 2025.

LOUREIRO, R. D. A avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. *In*: LIMA, E. C. P. (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 525-536.

MAJONE, G. **Evidence, argument, and persuasion in the policy process**. New Haven: Yale University Press, 1989.

MEADOWS, D. H. **Pensando em sistemas**: como o pensamento sistêmico pode ajudar a resolver os principais problemas globais. Tradução de Marcelo Douek. São Paulo: Trevisan Editora, 2019.

MELLO, D. Controle externo brasileiro e a auditoria operacional como instrumento de atuação fiscalizatória concomitante: construção de um arcabouço teórico acerca da ferramenta auditoria operacional. *In*: LIMA, E. C. P. (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 107-155.

MENEGHETTI, F. K. O que é um ensaio-teórico? **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011.

NUTLEY, S. M.; SMITH, P. C.; DAVIES, H. T. O. Evidence-based policy and practice: cross-sectoral lessons from the UK. **Public Money & Management**, v. 21, n. 1, p. 29-36, 2001.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Policy framework on sound public governance**. Paris: OECD Publishing, 2020.

PAWSON, R. **Evidence-based policy: a realist perspective**. London: Sage Publications, 2006.

PAWSON, R.; TILLEY, N. **Realistic evaluation**. London: Sage Publications, 1997.

PIDDINGTON, G. V. A.; MACKILLOP, E.; DOWNE, J. Do policy actors have different views of what constitutes evidence in policymaking? **Policy & Politics**, v. 52, n. 2, p. 239-258, 2024.

PIRES, R.; LOTTA, G. Policy evaluation and the reproduction of social inequalities. In: VARONE, F.; JACOB, S.; BUNDI, P. (Org.). **Handbook of Public Policy Evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023. p. 154-168.

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. **Competências em avaliação para o Brasil**. Brasília: RBMA, 2020b.

REDE BRASILEIRA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. **Diretrizes para a prática da avaliação no Brasil**. Brasília: RBMA, 2020a.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 425-447.

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

STONE, D. **Policy paradox: the art of political decision making**. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2012.

VARONE, F.; JACOB, S.; BUNDI, P. (org.). **Handbook of Public Policy Evaluation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2023.

VEDUNG, E. **Public policy and program evaluation**. New York: Routledge, 2017.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: Editora UnB, 2004. v. 2.

WEISS, C. H. **Evaluation: methods for studying programs and policies**. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.

YANOW, D. Interpretive policy analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (org.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 115-131.

YIN, R. K. **Case study research and applications: design and methods**. 6. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2018.