

Políticas públicas baseadas em evidências e a contribuição do Tribunal de Contas da União

Evidence-based public policies and the contribution of the
Federal Court of Auditors

<https://doi.org/10.32586/rcda.v23i1.961>

Fernanda Leoni¹

RESUMO

A compreensão da atuação dos órgãos de controle no sistema nacional e sua contribuição para o aprimoramento das políticas públicas é tema de recente interesse da literatura. Considerando a relevância da atuação dos Tribunais de Contas no controle da administração pública, este artigo analisa a atuação do controle na produção de material técnico-científico e sua conexão com a implementação de Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE), tendo por objetivo trazer uma compreensão inicial sobre o tema. O método de análise parte da revisão de literatura dos referenciais teóricos das PPBEs e funcionamento do Tribunal de Contas da União (TCU), alinhada a uma análise casuística do ciclo de auditorias realizado pelo TCU com relação à temática das obras públicas paralisadas (1997-2022). Os dados analisados revelam que a produção de material técnico-científico pelos Tribunais de Contas cria uma importante interseção entre controle governamental e a produção de políticas públicas, na medida em que a gestão pode empregar essas evidências como um vetor crítico de suas decisões políticas.

Palavras-chave: políticas públicas baseadas em evidências; PPBE; Tribunal de Contas da União.

¹ Doutoranda e mestre em políticas públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Especialista em direito público pela Escola Paulista da Magistratura. Bacharel em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Atua como advogada na área de direito público. E-mail: fernandaleoni.fl@gmail.com

ABSTRACT

Understanding the role of control bodies in the national system and their contribution to improving public policies is a subject of recent interest in the literature. Considering the importance of the action of the Courts of Auditors in the control of Public Administration, this paper analyzes the role of control in the production of technical-scientific material and its connection with the implementation of evidence-based public policies (EBPP), with the aim of providing an initial understanding of the subject. The method of analysis is based on a literature review of the theoretical framework of EBPPs and the workings of the Federal Court of Auditors (FCA), aligned with a case-by-case analysis of the cycle of audits carried out by the FCA about paralyzed public works (1997-2022). The data analyzed reveal that the production of technical-scientific material by the Courts of Auditors creates an important intersection between government control and the production of public policies, to the extent that management can use this evidence as a critical vector for its political decisions.

Keywords: evidence-based public policies; EBPP; Federal Court of Auditors.

Avaliado pelo sistema
double blind review
(SEER/OJS — versão 3)



Data de submissão: 07/06/2024

Data de aprovação: 02/09/2024

Data de versão final: 20/09/2024

Data de publicação online: 13/12/2024

1 INTRODUÇÃO

Apesar de o estudo das políticas públicas como um campo científico próprio datar, principalmente, do começo da década de 1950, a forma com que o tema é visto a partir do contexto da pós-Segunda Guerra Mundial lhe deu corpo e centralidade. De modo geral, o período após a ascensão do Estado de bem-estar social trouxe uma visão diferenciada sobre os papéis assumidos pelas instituições, a compreensão de fenômenos sociais diver-

tos, a complexidade dos sistemas, a falta de clareza nas funções atribuídas aos atores públicos e privados, entre outros fatores que ora se apresentam como desafios às políticas públicas tanto no campo de pesquisa quanto na prática de suas diversas etapas de implementação (Souza, 2006).

Nesse contexto, a eficiência dos resultados esperados de uma política pública depende, dentre outros aspectos, de um adequado planejamento, de um bom desenho para a sua formulação, de esforço contínuo na sua implementação e da avaliação rigorosa de seus objetivos (Marques, 2013). Por sua vez, essas diferentes etapas precisam estar sustentadas em critérios analíticos que permitam uma base comparativa ou, mais precisamente, em evidências robustas que possibilitem decisões mais eficientes, criação de consensos e um controle eficaz de resultados (Faria, 2022).

Para além de uma prática inerente à atuação pública, o uso das evidências em políticas públicas vem despertando o interesse acadêmico. No campo teórico ainda há pouco consenso sobre o uso das evidências, constituir uma abordagem, movimento, corrente, paradigma ou prática. Fato é que a busca por fontes de evidências no cotidiano das políticas públicas ganhou destaque na realidade global e mais recentemente também na esfera nacional (Pinheiro, 2020).

Sem ignorar a dificuldade da própria construção do conceito de evidência no campo acadêmico, mas partindo de uma noção comum de que as evidências são aqueles elementos que informam as políticas públicas nas mais diversas fases de seu ciclo, pode-se afirmar que os documentos de cunho técnico e científico têm alguma centralidade (Pinheiro, 2020). Os estudos de caso, as avaliações de impacto, as revisões sistemáticas, os relatórios técnicos e os estudos estatísticos são alguns dos muitos exemplos de material ou evidência que podem informar uma política pública. As fontes originárias dessa produção são igualmente múltiplas: dados advindos do aprendizado político, material de *experts*, produção de *think tanks* etc. compõem o acervo de possíveis evidências para uma determinada política pública.

Dentre essas possíveis fontes, o interesse deste estudo está na produção do Tribunal de Contas da União (TCU) seja para orientar os órgãos e as entidades fiscalizados acerca das auditorias regulares, seja como resultado de auditorias de programas públicos. Quanto ao primeiro aspecto, o TCU disponibiliza e atualiza com frequência orientações gerais sobre os pontos que serão passíveis de análise quando das auditorias periódicas realizadas. Sobre o segundo aspecto, nos últimos anos, o TCU vem aprimorando cada vez mais os seus instrumentos de fiscalização com foco especial na realização das chamadas “auditorias operacionais”, compreendidas como um exame mais geral de programas públicos a partir dos critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2020).

Assim, diante da correlação ainda pouco explorada entre a produção técnica dos órgãos de controle externo como possível fonte de evidências e o seu respectivo uso pela administração para o desenho e implementação de políticas públicas pretende-se lançar algumas visões iniciais acerca da contribuição do controle para o fortalecimento das políticas públicas baseadas em evidências.

Para isso, o presente artigo está dividido em três seções, além desta introdução. Na primeira seção, apresenta-se a metodologia empregada na pesquisa. Na sequência, é apresentado o referencial teórico desta pesquisa, explorando-se o conceito das políticas públicas baseadas em evidências. A seção final, que precede a conclusão, explora os principais fatores atrelados à atuação do TCU e o possível uso de sua produção como evidências para informar políticas públicas.

2 METODOLOGIA

A metodologia desta pesquisa é do tipo qualitativa, assim definida porque parte do pressuposto de que “um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada” (Godoy, 1955, p. 21). Em termos

de técnica de pesquisa, foi eleita a análise casuística, na medida em que se tem por fim investigar “um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real” (Yin, 2001, p. 32).

Conforme pontuado na introdução, a utilização das políticas públicas baseadas em evidências no Brasil vem evoluindo nos últimos anos, de modo que diferentes tipos de gestão empregam métodos relacionados às PPBEs para obter melhores resultados em suas ações. Por outro lado, ainda há pouco material acadêmico explorando a dinâmica existente entre o uso das evidências e a prática do controle de políticas públicas. Nesse contexto, interessa-nos, em especial, a atuação do Tribunal de Contas da União, no exercício do controle externo e, mais especificamente, na avaliação de políticas públicas realizadas por meio das auditorias operacionais.

Para melhor ilustrar a matéria, será realizada a análise dos ciclos de auditorias do TCU voltado à temática das obras públicas paralisadas, que se iniciou no ano de 1995 e vem sendo desenvolvido desde então, a partir de análises periódicas, sendo que a última avaliação consolidada do Tribunal ocorreu em 2023,² sendo este, portanto, o recorte temporal da pesquisa (1995/2023).

Com base nessas premissas, elaborou-se um protocolo que leva em consideração as seguintes etapas de pesquisa: (i) levantamento bibliográfico para revisão de literatura (etapa 1); (ii) levantamento de dados e informações relacionados ao objeto empírico do estudo (etapa 2); e, (iii) análise dos dados obtidos (etapa 3).

A etapa 1, que envolve a revisão de literatura sobre o referencial teórico das políticas públicas baseadas em evidências, foi realizada a partir de dois tipos de materiais: (i) artigos acadêmicos indexados ao Portal de Periódicos da Capes e Scielo; e, (ii) teses e dissertações disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações.³ Para essa seleção foram designados

2 Atualmente, o TCU mantém um painel de referência com obras paralisadas no país, atualizado anualmente, porém, o ciclo de auditoria tem periodicidade mais longa, ocorrendo, geralmente, a cada dois anos.

3 Apesar da existência e relevância do catálogo de teses e dissertações da Capes, há dificuldade de manuseio de seus filtros, que não fazem a seleção por título ou resumo, por exemplo. Assim, pela quantidade de resultados alcançados em cada termo de busca, optou-se por excluir essa base de dados da análise.

os seguintes critérios: (i) produção dentro do recorte temporal dos últimos dez anos (2013/2023), alcançando um número razoável e relativamente recente de resultados; (ii) para os artigos, foram selecionados apenas aqueles revisados por pares; (iii) não foram adotados critérios de recorte geográfico; (iv) os termos de busca foram incluídos nos campos “assunto” e “título”. O resultado dessa busca está sistematizado na seção seguinte.

A etapa 2, que compreende o levantamento de dados relacionados ao objeto empírico, buscou sistematizar as diversas auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União acerca do tema das obras públicas paralisadas. Essa busca resultou na localização dos seguintes processos, cujas deliberações (acórdãos) e materiais técnicos serão avaliados para a compreensão do uso de evidências por parte do TCU: TC 012.667-2006-4, TC 016.162/2009-3, TC 006.922/2013-9, TC 011.421/2015-0, TC 013.444/2017-4, TC 011.196/2018-1, TC 036.106/2019-4, TC 021.731/2019-5 e TC 009.197/2022-2.

Por fim, a etapa 3, que consiste na análise dos resultados, se volta à sistematização dos achados da literatura e objeto empírico com o fim de identificar possíveis contribuições do controle para o fortalecimento das políticas públicas baseadas em evidências.

Com esse percurso, tem-se por objetivo geral compreender o papel da atuação indireta do TCU na formulação e implementação de políticas públicas a partir da produção de evidências que possam informar programas públicos, e como objetivos específicos explorar os instrumentos de auditoria usados pelo controle, as diferentes tipologias de comandos advindas das deliberações do TCU e seus efeitos à administração pública e a identificação de eventuais correlações entre o uso de evidências produzidas pelo TCU e o resultado das políticas públicas.

3 REFERENCIAL TEÓRICO: O DEBATE SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

Nesta seção, introduz-se o debate acerca da origem dos estudos das políticas públicas baseadas em evidências, a partir da evolução dos diferentes referenciais teóricos presentes no campo das políticas públicas.

3.1 A análise de políticas públicas como um campo de pesquisa

O estudo das políticas públicas e, em particular, a análise de políticas públicas, possui uma literatura ampla, da qual se extraem diferentes abordagens voltadas à compreensão científica desse fenômeno que, apesar de ter recebido contribuições relevantes desde a década de 1930, consolidou-se como um campo de estudo apenas na década de 1950 (Rua, 2009; Souza, 2006).

Aponta-se que Harold Lasswell foi o primeiro autor a empregar o termo *policy analysis*, quando buscava avaliar o comportamento do governo em sua tomada de decisão como algo passível de ser formulado de forma científica (Souza, 2006). Em outras contribuições, é possível verificar que o autor já trabalhava com a ideia de que o processo político possui etapas determinadas que podem ser analisadas de forma pragmática.

Outra contribuição relevante para a formação do campo científico das políticas públicas foi a dos trabalhos de Herbert Simon, desenvolvidos principalmente entre 1947 e 1957, em que se voltava ao estudo dos processos decisórios dentro das organizações. Do trabalho do autor surge a noção de racionalidade limitada, segundo a qual o responsável pela decisão sempre terá determinados limites para a escolha, dado, entre outros fatores, a ausência de informações completas sobre o contexto analisado – problema, no entanto, que seria mitigado pelo próprio processo racional (Marques, 2013).

Entre os anos de 1953 e 1957, David Easton cria e desenvolve a abordagem sistêmica, sugerindo que as políticas públicas são um produto ou *output* do sistema político que, por sua vez, funciona de acordo com determinados fatores ou *inputs*. Para o autor, a existência de demandas que recebam determinados suportes, por exemplo, o apoio da comunidade política, do regime e do próprio governo, determinará os resultados advindos do processo político (Easton, 1957).

A partir do trabalho de Charles Lindblom, publicado em 1959, a ideia de racionalidade então prevalecente passa a ser questionada, na medida em que o autor propõe que a tomada de decisão, além de contar com uma série de outras variáveis muitas vezes não consideradas na abordagem racional, ocorre de forma incremental, não necessariamente se construindo em etapas sequenciais ou estanques (Lindblom, 2009).

Como aponta Eduardo Marques (2013), o incrementalismo traria uma primeira onda crítica aos trabalhos que inauguram o campo das políticas públicas enquanto disciplina autônoma da ciência política, mudando o foco do caráter racional do processo de tomada de decisão e “contribuindo para a formação de uma visão mais complexa e conflitiva do processo de produção de políticas a partir do fim dos anos 1970” (Marques, 2013, p. 28).

Esses quatro primeiros autores (Lasswell, Simon, Easton e Lindblom) são apontados como os pais ou fundadores do campo de políticas públicas (Sabatier; Weible, 2007; Souza, 2006) e suas produções ainda servem de base para estudos de consolidação da temática, a qual vem evoluindo desde a década de 50 para alcançar os mais diversos assuntos envolvendo a ação pública e/ou política.

Uma segunda linha de trabalhos nesse campo se volta à tomada de decisão pública, como ocorre, por exemplo, com os estudos de Robert Dahl, em que destaca a necessidade de avaliações empíricas do processo decisório para se compreender os processos políticos. Segundo o autor, somente seria possível sustentar a existência de uma elite capaz de governar se, de forma empírica, fosse comprovado que essa elite é composta por um

grupo bem definido e que existe um número razoável de decisões políticas importantes que, com regularidade, reflitam seus interesses (Dahl, 1958).

Essa visão é criticada por Peter Bachrach e Morton S. Baratz, que sustentam que a tomada de decisão não poderia ser analisada apenas sob o aspecto da decisão per se, mas alcançaria, também, a avaliação daquilo que não entra na agenda decisória. Nesse contexto, observa-se o esforço dos atores em influenciar não somente o processo de decisão, como também restringir o que irá ou não integrar esse processo decisório, de modo que a decisão e a não decisão possuem relevância analítica para o processo de formação da política (Bachrach; Baratz, 1962).

Esse debate ainda será integrado por Steven Lukes em 1974, a partir da análise da dimensão do que ele denomina conflito latente. De acordo com a visão do autor, além dos conflitos abertos sobre assuntos-chave tratados por Dahl e dos conflitos encobertos tratados por Barach e Baratz, existiria uma terceira categoria de conflitos, em que as preferências da população seriam conformadas ou influenciadas antecipadamente, de modo que essas questões sequer se tornam uma disputa apta a demandar a tomada de decisão (Dagnino; Cavalcanti; Costa, 2016).

Ainda na esfera das teorias voltadas à análise do processo decisório, citem-se os trabalhos de Yehezkel Dror e Amitai Etzioni, com seus respectivos modelos de *optimal method e mixed scanning*. No primeiro, Dror se vale do modelo incremental como ponto de partida, indicando formas de melhoria no processo racional, a exemplo de uma classificação mais detalhada de valores e objetivos e da identificação de melhores alternativas decisórias (Dror, 1964). No segundo, busca-se mesclar elementos importantes das abordagens racional e incremental com o fim de se encontrar uma terceira perspectiva – enquanto o incrementalismo reduziria os aspectos irrealistas do racionalismo; este último reduziria a tendência conservadora do incrementalismo em buscar soluções de longo prazo (Etzioni, 1967).

Como se pode perceber da síntese realizada, desde os trabalhos inaugurais desenvolvidos pelos Lasswell, Simon, Easton e Lindblom até o início

da década de 1970, os estudos no campo de políticas públicas se voltavam majoritariamente à compreensão do processo decisório, momento a partir do qual essa perspectiva passa a se deslocar para outras searas, se voltando também à análise de implementação e avaliação (Marques, 2013).

Nesse período também começam a surgir modelos analíticos que buscam explicações mais amplas quanto à formação de políticas públicas. No ano de 1972, por exemplo, Michael Cohen, James March e Johan Olsen trazem ao debate o modelo *garbage can*, sustentando que a ordem de surgimento dos problemas e soluções não é necessariamente lógica ou cronológica, justamente porque as ideias dos atores são desordenadamente lançadas em uma espécie de “lata de lixo”, até que possam ser organizadas. A analogia tenta demonstrar que os temas políticos seguem diferentes fluxos de escolhas, problemas e energia, até que possam ser devidamente organizados e correlacionados (Cohen; March; Olsen, 1972).

Parte desse modelo será utilizada por John Kingdon em 1984 para a elaboração de sua teoria dos múltiplos fluxos, segundo a qual a formulação de políticas públicas não pode ser compreendida em suas ações isoladas, pois constitui um conjunto de processos que, entre outros aspectos, inclui “o estabelecimento de uma agenda; a especificação das alternativas a partir das quais as escolhas são feitas; uma escolha final entre essas alternativas específicas, [...] e a implementação dessa decisão” (Kingdon, 2006, p. 221).

A partir do ano de 1988, Paul A. Sabatier inicia uma série de publicações que culminaria na formação da teoria das coalizões de defesa ou *advocacy coalition framework*, mudando-se novamente o foco de análise do processo para a atuação dos atores e sua capacidade de gerar a mudança que, na visão do autor, se unem ou se agrupam em torno de seus interesses para ampliar suas chances de influenciar a política (Sabatier; Weible, 2007).

Nesse período ainda é desenvolvida a teoria do equilíbrio interrompido, de autoria de Frank Baumgartner e Bryan D. Jones, segundo a qual a dinâmica política passa por períodos de estabilidade marcados

por interrupções bruscas. Durante o período de estabilidade são possíveis mudanças de natureza incremental, até que sobrevenham períodos de crise ou instabilidade, que exigem mudanças radicais nos processos políticos (Baumgartner; Jones, 1993).

Os três últimos modelos analíticos ainda hoje concentram parcela considerável dos estudos de políticas públicas, apresentando, entre si, semelhanças e diferenças que os fazem únicos. Como pontos de convergência, todos os modelos avaliam, de alguma forma, o papel e influência dos atores na construção da política pública, assim como a análise da mudança e da estabilidade neste processo. Apesar disso, se diferenciam quanto ao foco ou objeto da análise, concentrando-se no processo de *agenda-setting*, no papel das coalizões e nas mudanças abruptas – respectivamente, modelos dos múltiplos fluxos, coalizões de defesa e equilíbrio pontuado (Almeida; Gomes, 2018).

Apesar da predominância dos modelos acima citados, a literatura vem sempre se renovando na apresentação de abordagens contemporâneas ou, ainda, na reformulação das abordagens clássicas, a partir da mesclagem ou introdução de novos elementos analíticos. Nesse contexto é que surge a abordagem das políticas públicas baseadas em evidências a ser explorada a seguir.

3.2 As Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBE)

Embora existam correntes teóricas dentro do campo de políticas públicas que tratem de temas conexos desde a década de 1970, foi principalmente a partir de 1990 que a compreensão, métodos e temáticas relacionadas às políticas públicas baseadas em evidências passaram a ganhar corpo científico (Pinheiro, 2020).

A partir dos anos de 1980, um importante fato histórico que contribuiu com o surgimento do campo e, posteriormente, com o seu aprimoramento, tem relação com o que se pode genericamente denominar por

“revolução informática”. A facilitação do arquivamento e circulação de dados e a ampliação do acesso à informação, além de mudarem os rumos da sociedade de forma geral, também contribuem com a modernização das práticas governamentais (Pinheiro, 2020).

Nesse mesmo período, inclusive, é que se desenvolve o movimento do *New Public Management* (NPM), responsável por induzir diversas reformas e modernizações no setor público no Reino Unido, e que, em seguida, seriam levadas ao restante do mundo enquanto espécie de prática filosófica da administração pública. O acesso à informação simplificada é certamente um dos principais instrumentos facilitadores dessas reformas (Marston; Watts, 2003).

É, portanto, justamente no Reino Unido, mais especificamente no governo britânico de Tony Blair, que se pode visualizar o nascimento das políticas públicas baseadas em evidências, a partir da visualização de um notório interesse no fomento à produção de informações e conhecimento como um elemento relevante à tomada de decisão política. Nesse momento, são idealizados diferentes modelos de colaboração entre o governo e instituições de ensino e pesquisa visando à produção e compartilhamento de informações científicas voltadas à produção de resultados em políticas públicas (Barbry, 2019).

De forma concomitante a esses marcos desenvolvia-se, nos Estados Unidos, um movimento similar, embora mais centrado, que tinha relação com a medicina baseada em evidências, consistente em um “processo de descoberta sistemática, avaliação e uso de resultados de pesquisas científicas como base para as decisões clínicas” (Pinheiro, 2020, p. 19). A ideia, portanto, era produzir informações científicas confiáveis para a produção de resultados em pesquisa médica que, posteriormente, seriam convertidos em resultados sociais.

Assim, sintetizando os pontos acima tratados, em termos históricos e filosóficos, podem ser apontados como relevantes marcos para o desenvolvimento do campo de PPBE: (i) o desenvolvimento de disciplinas

de análise, avaliação e monitoramento de políticas públicas, nos Estados Unidos, a partir dos anos 1950; (ii) a revolução da informática a partir de 1980, que colocou à disposição dos *policymakers* uma enorme massa de informações com potencial de uso nas políticas públicas; (iii) a filosofia do NPM, também na década de 80, cujas principais premissas se relacionam à produção de resultados e eficiência na gestão pública; e, (iv) o movimento da medicina baseada em evidências (MBE).

Mas, para além da compreensão do histórico do desenvolvimento desse campo, é oportuno compreender qual seria o próprio conceito de “evidência” por ele empregado, ao que, ainda hoje, são encontradas diversas dificuldades. Pode-se afirmar que não há um conceito unificado, sendo que o tipo de evidência aceito depende de uma série de fatores, podendo ser citados, de forma exemplificativa, os dados estatísticos, econômicos, as normas técnicas, as revisões sistemáticas, os estudos de casos, material produzido por especialistas, práticas, discursos etc. (Pinheiro, 2020).

Um dos fatores que tem relação com essas diferentes conceituações de evidência se refere à linha teórica com a qual o pesquisador/gestor se filia. No campo das políticas públicas, durante muitos anos, prevaleceram as análises racionalistas, que pensam a formação de uma política de forma mais estruturada, com etapas lógicas, e para a qual o conceito de evidência seria bastante objetivo, equivalendo a uma evidência técnico-científica. Já para as linhas construtivistas, que visualizam a formação de uma política de forma mais fluída, a ideia de evidência é igualmente aberta, podendo ser representada por um discurso, uma ideia, uma prática reiterada etc.

Assim, para estruturar com o conceito ora trabalhado, pode-se dizer que as políticas públicas baseadas em evidências são aquelas políticas centradas no uso de dados e informações sistemáticas para a sua formulação, estruturação, implementação ou avaliação, o que, embora possa parecer óbvio, não necessariamente é uma prática comum. Isso porque, a produção científica do campo está bastante calcada na noção de que as políticas são pensadas dentro de um ciclo, com etapas bem estruturadas,

ainda que esse seja apenas um recurso metodológico, pouco realístico no cotidiano da ação pública.

Isto é, as políticas públicas baseadas em evidências são, sim, um tipo específico de política pública, desenhada de forma muito mais detalhada do que costuma ocorrer na realidade pública. Nessa experiência, o uso de evidências pode ocorrer de forma mais ou menos concentrada em determinada etapa do ciclo, o que inclusive, faz com que tenhamos diferentes espécies/naturezas de evidências em uma mesma política.

Atualmente, o uso de evidências em políticas públicas é uma realidade que tende a evoluir e se consolidar. Do ponto de vista prático, o uso das evidências contribui com decisões mais eficientes em termos de alocação de recursos públicos, auxilia na criação de consensos e aprimora o controle, prestação de contas e, conseqüentemente, a criação de parâmetros para políticas melhores. É sobre esses aspectos que nos concentramos no terceiro capítulo deste trabalho.

4 O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 O papel do Tribunal de Contas da União no ciclo de políticas públicas

Acompanhando um movimento de fortalecimento da democracia no país, o Tribunal de Contas da União, no desempenho de sua função de controle, tem ocupado o centro das atenções nos últimos anos, passando por temáticas que vão desde a estrita avaliação das finanças públicas – atuação apriorística do Tribunal, como se extrai do texto constitucional – até temas centrais à própria democracia do país – a exemplo dos debates envolvendo a “Operação Lava Jato” e o impeachment em 2016.

Mesmo com esse fortalecimento enquanto instituição, o Tribunal de Contas da União ainda é um ilustre desconhecido. Apesar de sua pri-

meira previsão constar da Constituição de 1891, tratando-se, portanto, de órgão mais do que centenário, ainda é possível visualizar que mesmo hoje persiste moderado desconhecimento de suas atribuições e funcionamento como um todo por parte da sociedade (Cabral, 2021).

Nos termos do artigo 71, da Constituição Federal, “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”, redação da qual se extraem algumas informações preliminares, mas de relevância a qualquer abordagem que se faça sobre esse órgão constitucional (Brasil, 1988).

A primeira delas é que o Tribunal de Contas da União, assim como os Tribunais de Contas dos estados e dos municípios, em atenção ao princípio da simetria constitucional, é órgão componente do sistema de controle externo, ao qual se reúnem, em alguma medida, os órgãos do Judiciário e o controle social, seja ele exercido de forma direta pela sociedade – vide, por exemplo, o manejo da ação popular – ou com o auxílio de determinados entes legitimados, como o Ministério Público.

Além disso, a Constituição Federal destaca que essa função de controle externo é prioritariamente atribuída ao Congresso Nacional, em consonância à ideia original de separação de poderes, de modo que ao Tribunal de Contas da União são conferidas as competências técnicas auxiliares e autônomas previstas no texto constitucional. Isto é, apesar de prestar auxílio técnico, o TCU não deixa de deter competências autônomas com relação ao Congresso Nacional.

Ainda no texto do artigo 71 dispõe-se que o Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Poder Legislativo, logo, não compõe a sua estrutura e a ele não está subordinado. Não obstante a discussão existente na literatura jurídica acerca da sua natureza, atualmente há certo consenso quanto a tratar-se de órgão constitucional autônomo, independente e *suis generis*, que não pertence a qualquer dos poderes instituídos (Britto, 2001).

O longo período de estruturação pelo qual o Tribunal de Contas passou durante a nossa história — como se afirmou, sua previsão inicial

ocorreu já na Constituição de 1891, nunca tendo sido suprimido, nem mesmo em períodos ditatoriais — fez com que o legislador constituinte tomasse maior consciência das competências desse órgão, inserindo-o, no atual texto constitucional, na seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos recursos públicos.

Sobre essa função, o texto da Constituição estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, “quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (Brasil, 1988). Em outros termos, definem-se detalhadamente quais serão os critérios para o exercício do controle externo pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, a atividade de controle está submetida a três critérios genéricos, a saber, a “legalidade” (adequação da atividade à lei), a “legitimidade” (compatibilidade entre a previsão e destinação de recursos) e a “economicidade” (aproveitamento adequado de recursos públicos em relação ao custo-benefício da atividade), e a dois critérios específicos: a “aplicação de subvenções” e a “renúncia de despesas”.

Especialmente sobre as atribuições do Tribunal de Contas da União, o artigo 71 enumera um rol bastante elucidativo, definindo, entre outras competências, a de apreciar as contas da Presidência da República, a de julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos, e a de fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União.

Em termos de estrutura, o Tribunal de Contas da União manteve-se em formato semelhante ao longo da história constitucional, ora estando ligado ao aparelho do Legislativo, ora colocando-se como um ente autônomo (Dal Pozzo, 2010). Contudo, no que tange às suas competências, há um claro enriquecimento do atual texto constitucional que, ao tratar minuciosamente das atribuições da Corte de Contas, lhe coloca em papel

de destaque em nosso ordenamento jurídico e no sistema político como um todo (Cabral, 2021).

Desse modo, avaliando muito brevemente a moldura idealizada para o TCU, percebe-se que o órgão foi criado para o desempenho do controle fiscal, mas que essa função não necessariamente se manteve como o foco da atuação do Tribunal, especialmente nos últimos anos, na medida em que a Corte de Contas passou a se envolver com outras temáticas, dentre as quais estão as políticas públicas.

Parte dessa atuação pode ser entendida a partir da ideia de que o controle somente será efetivo se acompanhar a própria evolução do objeto sobre o qual incide (Arantes et al., 2010). A atuação pública não está mais adstrita a um simples dispêndio de recursos, seguido da avaliação simplória do custo-benefício daquela ação, e nem o controle pode estar. O Poder Público — e aqui nos referimos de forma especial ao Executivo, que possui papel de destaque na implementação de políticas públicas — não tem a simples função de disponibilizar recursos, mas sim, de concretizar direitos, o que é cada vez mais cobrado pela sociedade.

Sendo as políticas públicas, neste contexto, um dos campos de crescente atuação do Estado, parece-nos natural que o controle, não somente do TCU, mas de outros órgãos legitimados, passasse a se envolver com essa temática, o que, de fato, vem ocorrendo com maior frequência nos últimos anos, a ponto de o próprio Tribunal criar um referencial teórico para a avaliação de políticas públicas (Brasil 2014).

E é exatamente sobre esse último ponto que a pesquisa se atém. Considerando que o Tribunal de Contas da União, assim como outros órgãos de controle, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, vem atuando cada vez mais inserido na temática das políticas públicas, interessa-nos saber como se desenvolvem as suas atividades de controle nessa temática, com foco na sua capacidade de produção de evidências, conforme tratado no item seguinte.

4.2 A contribuição do TCU para a formação das PPBE

Partindo do pressuposto explorado anteriormente, segundo o qual as políticas públicas baseadas em evidências são aquelas “pautadas por dados e informações produzidos de maneira rigorosa e sistemática, preferencialmente segundo padrões chancelados pela comunidade científica” (Faria, 2022, p. 1), há de se investigar que tipo de dado pode ser usado pela gestão pública como “evidência” apta à tomada de decisão ou subsídio para a formação das soluções públicas idealizadas.

Nesse contexto é que se insere o especial interesse na produção de autoria do Tribunal de Contas da União, cujas auditorias são sustentadas em metodologia rigorosa, levantamento e avaliação criteriosa de dados técnicos e exploração científica das informações apresentadas pela gestão pública para a avaliação das ações adotadas em cada caso.

Como brevemente mencionado na introdução, essa pesquisa centra-se na análise realizada pelo TCU sobre a temática das obras públicas paralisadas, objeto de interesse da Corte de Contas Federal há pelo menos vinte anos. Apesar da temática constar de diversas fiscalizações do Tribunal, nosso foco se atém apenas ao “ciclo de auditorias sobre as obras públicas paralisadas”, composto pelos seguintes processos:

Quadro 1 – Processos do TCU sobre obras públicas paralisadas

Processo	Objeto	Relator
TC 012.667-2006-4	Relatório de levantamento das obras inacabadas que tiveram aplicação de recursos da União.	Ministro Valmir Campelo
TC 016.162/2009-3	Monitoramento do Acórdão 1.188/2007-Plenário, que expediu determinações e recomendações para aperfeiçoar a sistemática de acompanhamento de obras públicas.	Ministro Valmir Campelo
TC 006.922/2013-9	Monitoramento do Acórdão 617/2010-Plenário, proferido no TC-016.162/2009-3 (acima).	Ministro Valmir Campelo

Quadro 1 – Processos do TCU sobre obras públicas paralisadas (continuação)

Processo	Objeto	Relator
TC 011.421/2015-0	Relatório de auditoria com a consolidação das auditorias de obras públicas realizadas no exercício de 2016.	Ministro Raimundo Carreiro
TC 013.444/2017-4	Relatório de auditoria com o objetivo de avaliar o Sistema de Obras do Governo Federal.	Ministro Vital do Rêgo
TC 011.196/2018-1	Relatório de auditoria visando à fiscalização de obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União.	Ministro Vital do Rêgo
TC 036.106/2019-4	Monitoramento do Acordão 1.079/2019-Plenário proferido no TC 011.196/2018-1 (acima).	Ministro Vital do Rêgo
TC 021.731/2019-5	Acompanhamento da fiscalização de obras paralisadas no país, financiadas com recursos da União.	Ministro Vital do Rêgo
TC 009.197/2022-2	Relatório de Auditoria coordenada em melhoria da gestão da carteira de obras paralisadas.	Ministro Vital do Rêgo

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Desse modo, as diferentes modalidades de processos analisados pelo TCU compõem um tipo de análise contínua, a que se denomina “ciclo de auditorias”. Esse tipo de atuação é bastante comum no Tribunal e pode envolver as mais variadas temáticas.⁴ Nesse caso, o TCU seleciona um número específico de processos mais gerais sobre o tema, em que faz recomendações ou determinações de caráter genérico, não abarcando, portanto, avaliações específicas de editais, contratos, atos etc., que seguem seu fluxo comum.

Como esclarecimento preliminar, é importante consignar que o Regimento Interno do TCU (RI-TCU)⁵ prevê diferentes instrumentos de fiscalização para a sua atuação, os quais, por sua vez, possuem diferentes características em termos de objeto, finalidade e alcance. Os tipos de processo acima mencionados, portanto — auditoria, levantamento, monitoramento etc. — não possuem as mesmas características, de forma que a sua designação está contida no quadro abaixo para melhor compreensão dos temas tratados neste capítulo:

4 É o caso, por exemplo, do ciclo de auditoria realizado nos programas de acesso ao ensino superior entre 2008 e 2014 e os relatórios sistêmicos de fiscalização realizados em áreas gerais como, por exemplo, saúde e educação. Os relatórios completos dessas análises são disponibilizados em publicações institucionais do TCU.

5 Aprovado pela Resolução TCU nº 246, de 30/11/2011.

Quadro 2 – Instrumentos de fiscalização do TCU

Instrumento de fiscalização	Definição e finalidade
Levantamento	Visa: (i) conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; (ii) identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e (iii) avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações (artigo 238 do RI-TCU).
Auditoria	Visa: (i) examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; (ii) avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; (iii) subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro (artigo 239 do RI-TCU).
Acompanhamento	Visa: (i) examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e (ii) avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (artigo 241 do RI-TCU).
Monitoramento	É utilizado para verificar o cumprimento das deliberações do TCU e dos resultados delas advindos (artigo 243 do RI-TCU).

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Como último adendo, oportuno ponderar que os comandos advindos de deliberações proferidas pelo TCU possuem diferentes níveis de intervenção à gestão pública que os recebe. De modo geral, o TCU expede dois principais tipos de comando: as “determinações”, quando indispensável à correção de ilegalidade; e as “recomendações”, quando visualizadas oportunidades de melhoria do desempenho do ato avaliado, conforme se extrai do artigo 250 do RI-TCU.⁶

Adentrando especificamente ao tema do ciclo de auditorias analisado, o histórico do interesse do TCU sobre a matéria remonta à auditoria

⁶ Esses termos também estão definidos no artigo 2º da Resolução TCU nº 315/2020.

operacional realizada em 1995, quando alertado às presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a existência de emendas orçamentárias aprovadas sem embasamento em projetos básicos adequados e os riscos de não conclusão das obras daí advindos (Brasil, Decisão nº 66/1995).

O alerta foi significativo para que o próprio Legislativo adotasse ações de controle da matéria, tendo, naquele período, instaurado uma Comissão Temporária de Obras Inacabadas que, por sua vez, foi responsável por elaborar o relatório denominado “O Retrato do Desperdício no Brasil”, em que levantava o total de 2.214 obras paralisadas, com gastos estimados em mais de 15 bilhões de reais, recomendando ao TCU que adotasse providências de fiscalização com relação ao tema (Brasil, 1995).

Nesse mesmo ano, o TCU iniciou um programa especial de auditoria nas obras consideradas prioritárias, classificando-as de acordo com os riscos de materialização de irregularidades (Brasil, Decisão nº 674/1995). No ano de 1997, no entanto, a dinâmica de avaliação desse tema foi bastante alterada com o advento da nova redação da legislação orçamentária, oportunidade em que se iniciaram as auditorias operacionais anuais designadas como Fiscobras, que, nos dados avaliados, continham relevantes informações sobre as obras em curso no país (Brasil, Acórdão nº 1.188/2007-Plenário).

Apesar de o Fiscobras (e outras ações similares de controle) ter prosseguido com regularidade, uma nova auditoria consolidada e específica sobre o tema das obras públicas paralisadas foi realizada somente em 2006. O objetivo dessa auditoria era realizar um diagnóstico sobre a situação das obras inacabadas que tiveram alguma aplicação de recursos públicos da União, compreendendo, a princípio, contratações de oito ministérios e um órgão federal,⁷ a fim de se buscar uma amostra que fosse ao mesmo tempo factível de ser avaliada e representativa do tema sob análise (Brasil, Acórdão nº 1.188/2007-Plenário).

⁷ Foram selecionados os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Educação; da Saúde; da Integração Nacional; da Ciência e Tecnologia; das Cidades; das Comunicações e do Turismo, bem como o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

Mesmo em um recorte reduzido, foram identificadas quatrocentas obras inconclusas, sendo constatado que a maior parte das paralisações decorria de deficiências no fluxo orçamentário e financeiro, da falta de planejamento na execução de obras, além de problemas associados à realização de empreendimentos por transferências voluntárias de recursos. Como solução para o problema, apontou-se a necessidade de se criar um sistema de informações mais precisas para o controle das obras públicas, o que inclusive foi objeto de determinação pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, Acórdão nº 1.188/2007-Plenário).

Considerando a existência de diversas recomendações e determinações por parte do TCU, os anos seguintes foram destinados ao monitoramento quanto ao cumprimento destas ações. Assim, entre 2008 e 2013, o TCU avaliou diversas medidas adotadas, tendo as considerado parcialmente cumpridas, além de estimular a gestão pública ao constante aprimoramento de informações dos cadastros criados (Brasil, Acórdão nº 617/2010-Plenário; Brasil, Acórdão nº 148/2014-Plenário).

No ano de 2016, o TCU incluiu ao Fiscobras informações relacionadas às obras paralisadas por falta de transferência de recursos financeiros há mais de 120 dias, discriminadas por função de governo e unidades da federação. Embora com um recorte bem mais reduzido, tratava-se de importante ação de continuidade da análise sobre o tema das obras públicas paralisadas que, nesse período, já se consolidava como uma matéria passível de controle amplo, dadas as anteriores recomendações de criação de cadastros e gestão mais sistemática de informações (Brasil, Acórdão nº 2.810/2016-Plenário).

Com efeito, no ano de 2017, o TCU identificou que existiam ao menos três diferentes fontes confiáveis de consulta sobre as obras em curso e paralisadas: o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento (SisPAC), o aplicativo “Desenvolve BRI” e o Sistema de Gestão do Programa de Aceleração do Crescimento (SGPAC). Ainda assim, foram feitas determinações de melhoria para a implantação do Cadas-

tro Geral de Obras do Governo Federal, visando à consolidação dos dados e melhor exercício do controle (Brasil, Acórdão nº 2.451/2017-Plenário).

Ainda enquanto ação de monitoramento, no ano de 2019, o TCU levantou novos dados, fazendo um diagnóstico consolidado de quase quarenta mil contratos de obras públicas que envolviam recursos federais. Desse total, cerca de quatorze mil obras se encontravam paralisadas, representando 37% da amostra analisada e alocada principalmente nas regiões sudeste e centro-oeste do país (Brasil, Acórdão nº 1.079/2019-Plenário).

Apesar de o número de obras paralisadas no país ainda ser relevante naquele período, as ações relacionadas à temática haviam melhorado consideravelmente. Em razão dos diversos esforços referentes ao estudo do tema, já existiam, por um exemplo, uma classificação geral das causas de paralisação de obras públicas, diferentes bancos de dados com informações desses projetos, um novo portal de transferências voluntárias etc. Nesse sentido, as recomendações do TCU foram para que houvesse maior integração dos órgãos e entidades envolvidos com a temática das obras públicas para que os dados produzidos fossem cada vez mais compartilhados (Brasil, Acórdão nº 1.079/2019-Plenário).

No ano de 2020, o monitoramento realizado pelo TCU centrou-se no acompanhamento das recomendações formuladas nas auditorias mais recentes, principalmente no que se refere à implementação do cadastro geral de obras, cuja entrega estava prevista para o início do ano seguinte (Brasil, Acórdão nº 1.328/2020-Plenário). Em 2021, com o cadastro já concluído e em curso, as recomendações do TCU foram para que as suas informações fossem alimentadas com regularidade (Brasil, Acórdão nº 1.228/2021-Plenário). O último acompanhamento realizado sobre o tema ocorreu em 2022, também com recomendações de melhoria de informações (Brasil, Acórdão nº 2.555/2022-Plenário).

Atualmente, o TCU possui um painel fixo em seu sítio eletrônico para o acompanhamento das obras paralisadas, sistematizando informa-

ções de diferentes cadastros públicos, atualizadas a cada dois anos.⁸ Trata-se de importante instrumento de auxílio à gestão, a partir da produção de dados que auxiliam na compreensão das causas de paralisação e na adoção de mecanismos que possam evitar ou mitigar os efeitos desse problema.

Pode-se concluir, assim, que o Tribunal de Contas da União vem desempenhando um papel fundamental na fiscalização e controle das obras públicas no Brasil, o que pode, a longo prazo, inclusive, contribuir para a redução de obras paralisadas por meio de diversas ações.

O caso avaliado denota que o material produzido pelo TCU nas análises realizadas se materializa em diferentes tipos de evidências a serem usadas pela gestão para informar diferentes políticas públicas, notadamente:

- auditorias e fiscalizações: a constatação de irregularidades e ineficiências da gestão, apesar de ter por fim a análise de um caso concreto, se traduz em dados que podem ser usados para avaliação de políticas públicas e definição de melhores instrumentos de implementação por parte da gestão;

- análise de editais e contratos: o TCU também atua de forma prévia em alguns casos, de modo a evitar a publicação de editais e contratos com vícios que maculem sua execução. Essa ação prévia pode auxiliar a gestão na etapa de planejamento de suas ações;

- determinações e recomendações: como visto no caso analisado, as determinações e recomendações expedidas pelo TCU aos órgãos responsáveis pelas obras públicas, visando corrigir falhas e aprimorar a condução dos projetos, trouxeram resultados positivos para a evolução da temática. Embora a pesquisa não tenha por fim uma análise de impacto, pode-se afirmar que sem a atuação do TCU possivelmente não seriam visualizados tantos progressos com relação à temática.

- tomada de contas especial: apesar de tratar-se de instrumento de repressão e responsabilização de gestores por irregularidades que resultem

8 Disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea-6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de>. Acesso em: 7 jun. 2024.

em prejuízos aos cofres públicos, o aprimoramento da responsabilidade é uma forma de se produzir melhores resultados na gestão;

- capacitação e treinamento: embora o caso analisado não aprofunde a temática, sabe-se que o TCU também desempenha um papel na capacitação de gestores públicos, promovendo a disseminação de boas práticas e conhecimentos para a melhoria de políticas públicas.

Em resumo, com o desafio de se trabalhar com um tema ainda pouco explorado, os dados do caso analisado demonstram que o TCU pode desempenhar um papel crucial na produção de evidências que subsidiem a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas mais eficientes e eficazes. Suas atividades de controle, fiscalização e orientação contribuem para aprimorar a gestão dos recursos públicos e promover um ambiente mais transparente e responsável na administração pública, cabendo, a longo prazo, explorar uma agenda de pesquisa que correlacione adequadamente as temáticas do controle das políticas pelo TCU e a produção de evidências que as informe.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou trazer uma compreensão inicial sobre a atuação dos órgãos de controle, com foco especial no TCU, e sua contribuição para o aprimoramento das políticas públicas baseadas em evidências. Ao enfrentar uma correlação ainda pouco explorada entre a produção de material técnico-científico pelos órgãos de controle e a implementação das PPBEs, procurou-se contribuir com uma importante agenda de pesquisa que se forma.

Como limitação da pesquisa, identifica-se a necessidade de análises mais profundas acerca do efetivo impacto das evidências produzidas pelo TCU no aprimoramento das políticas públicas, o que depende de um conjunto mais amplo de análises empíricas.

A revisão de literatura demonstrou a relevância crescente desse tópico na academia, refletindo a importância da sinergia entre as atribuições dos órgãos de controle e a efetividade das políticas públicas. A análise casuística do ciclo de auditorias realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre obras públicas paralisadas, abrangendo o período de 1997 a 2022, permitiu contextualizar as ações de controle e os seus resultados práticos em tema de relevância para o país.

Os resultados revelaram não apenas a complexidade dos desafios enfrentados pelos órgãos de controle, mas também a sua influência tangível na condução e implementação das PPBEs. A produção de material técnico-científico pelos Tribunais de Contas emerge como um vetor crítico para a tomada de decisões baseada em evidências, fornecendo subsídios substanciais para o aprimoramento das políticas públicas.

No entanto, cabe ressaltar que o fortalecimento das PPBEs não é uma responsabilidade exclusiva dos órgãos de controle. Uma abordagem colaborativa e coordenada entre esses órgãos, as instituições governamentais e a sociedade civil, é essencial para alcançar uma governança efetiva e promover um ciclo virtuoso de melhorias contínuas nas políticas públicas.

Portanto, conclui-se que os órgãos de controle desempenham um papel crucial na promoção da transparência, eficiência e eficácia na implementação das PPBEs, de modo que este estudo contribui para um entendimento inicial sobre a interseção entre controle governamental e políticas públicas, fornecendo *insights* para acadêmicos, profissionais e formuladores de políticas interessados no aprimoramento da gestão pública baseada em evidências no contexto nacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. *In*: Cebrap. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Qualitativo**. São Paulo: SESC, 2016.

ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos Ebape**. v. 16, n. 3, 2018.

ARANTES, R. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R., ABRUCIO, F.; PACHECO, R. **Burocracia e Política no Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. The two faces of power. **American Political Science Review**, v. 56, n. 4, 1962.

BARBRY, C. Qu'est-ce que le courant 'evidence-based' dans les politiques publiques? **La 27e Région**, Paris, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/yx4zunv3>. Acesso em: 27 nov. 2023.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in american politics**. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. Senado. O Retrato do Desperdício no Brasil. Requerimento nº 651, de 1995. Comissão temporária interna do Senado Federal para inventariar as obras não concluídas custeadas pela União e examinar sua situação. **Diário do Senado Federal**, Brasília, DF, 24 set. 2008, p. 38095-38096.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 66/1995**. Plenário. Relator Ministro Homero Santos. Sessão de 22/2/1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 674/1995**. Plenário. Relator Ministro Iram Saraiva. Sessão de 12/12/1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.188/2007**. Plenário. Relator Ministro Valmir Campelo. Sessão de 20/6/2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 617/2010**. Plenário. Relator Ministro Valmir Campelo. Sessão de 31/3/2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 148/2014**. Plenário. Relator Ministro Valmir Campelo. Sessão de 5/2/2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.810/2016**. Plenário. Relator Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 8/11/2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.451/2017**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 8/11/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.079/2019**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 15/5/2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.328/2020**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 27/5/2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.228/2021**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 26/5/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.555/2022**. Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 23/11/2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

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

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dez., 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 4/12/2023.

CABRAL, F. G. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, ano 21, n. 85, jul./set., 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i85.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, 1972.

DAGNINO, R., CAVALCANTI, P. A.; COSTA, G. (org.). **Gestão estratégica pública**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

DAHL, R. A. A Critique of the Ruling Elite Model. **The American Political Science Review**. v. 52, n. 2, 1958.

DAL POZZO, G. T. B. P. **As funções do tribunal de contas e o estado de direito**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

DROR, Y. Muddling through - Science or inertia? **Public Administration Review**, v. 24, n. 3. 1964.

EASTON, D. An approach to the analysis of political systems. **World Politics**, v. 9, n. 3, 1957.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, 1989. DOI: <https://doi.org/10.2307/258557>.

ETZIONI, A. Mixed-Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making. **Public Administration Review**, v. 27, n. 5, 1967.

FARIA, C. A. P. O Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências: uma radiografia crítica. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, 2022. DOI: [10.17666/bib9707/2022](https://doi.org/10.17666/bib9707/2022).

FERNANDES, I. F. (org.). **Desafios metodológicos das políticas públicas baseadas em evidências**. Boa Vista: Editora IOLE, 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2017.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

HOWLETT, M.; RAMESH, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: Coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: Coletânea**. v. 1. Brasília: Enap, 2006.

KOGA, N. M. *et al.* (org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

LINDBOM, C. Muddling Through 1: A ciência da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

LINDBOM, C. Muddling Through 2: A ubiquidade da decisão incremental. *In*: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. (org.). **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MARSTON, G.; WATTS, R. Tampering with evidence: a critical appraisal of evidence-based policymaking. **The Drawing Board**: an Australian Review of Public Affairs, v. 3, n. 3, p. 143-163, 2003.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

RUA, M. G. **Para aprender políticas públicas**. Conceitos e teorias, v. 1, Brasília: Igepp, 2009.

SABATIER, P. A., WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. **Theories of the public process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SALTELLI, A.; GIAMPIETRO, M. What is wrong with evidence-based policy, and how can it be improved? **Elsevier Futures**, v. 91, p. 62-71, 2017.

SILVA, M. B. **Políticas públicas baseadas em evidências**: mapeamento e direções. Brasília: Enap, 2022.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed., Porto Alegre: Brookman. 2001.