UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

Emil Leite Ibrahim

A INCORPORAÇÃO DO CONTROLE DE RESULTADOS E DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AO REPERTÓRIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: uma análise da mudança institucional

Rio de Janeiro RJ
2026

Emil Leite Ibrahim

A INCORPORAÇÃO DO CONTROLE DE RESULTADOS E DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AO REPERTÓRIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: uma análise da mudança institucional

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara.
Coorientadora: Profa. Dra. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi.

Rio de Janeiro RJ
2026

Informações Coleta CAPES

Tipo de produção intelectual: (X) Bibliográfica ( ) Artística ( ) Tecnológica ( ) Técnica
Projeto de pesquisa vinculado à produção intelectual? ( ) Sim (X) Não
Nome do projeto de pesquisa: Não se aplica.
Área de concentração da produção intelectual: Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.
Agência(s) de fomento financiadora(s) da produção intelectual: Não se aplica / Sem financiamento de agência de fomento.

I14i Ibrahim, Emil Leite.
A incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao repertório dos tribunais de contas brasileiros: uma análise da mudança institucional / Emil Leite Ibrahim. - 2026.
196 f.

Orientador: Arnaldo Provasi Lanzara.
Coorientadora: Maria Antonieta Parahyba Leopoldi.
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2026.
Bibliografia: f. 174 – 190.

1. Políticas públicas. 2. Avaliação. 3. Tribunal de contas. 4. Prestação de contas. I. Lanzara, Arnaldo Provasi, orient. II. Leopoldi, Maria Antonieta Parahyba. coorient. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. IV. Título.

CDD 320.6

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária: Luiza Hiromi Arao CRB 7 – 6787
Biblioteca Eugênio Gudin/CCJE/UFRJ

Emil Leite Ibrahim

A INCORPORAÇÃO DO CONTROLE DE RESULTADOS E DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AO REPERTÓRIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: uma análise da mudança institucional

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara.
Coorientadora: Profa. Dra. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi.

Rio de Janeiro, 08 de setembro de 2026.

Orientador: Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara - Presidente.
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Coorientadora: Profa. Dra. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi .
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Profa. Dra. Mayra Goulart da Silva - Membro Interno.
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Profa. Dra. Marianna Montebello Willeman - Membro Externo.
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Prof. Dr. Rodrigo Ramos Lourega de Menezes - Membro Externo.
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Willis Santiago Guerra Filho - Membro Externo.
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

À minha família,
cujo amor, apoio e compreensão foram fundamentais
para que eu chegasse até aqui.

AGRADECIMENTOS

Toda trajetória acadêmica é feita de encontros, aprendizagens e pessoas que, em diferentes momentos, ajudam a dar forma ao caminho percorrido.

Registro meu profundo agradecimento a todos que participaram desta pesquisa, cuja disponibilidade, confiança e generosidade no compartilhamento de experiências, percepções e conhecimentos foram indispensáveis à realização do estudo.

Agradeço, de modo especial, aos professores que me acompanharam ao longo desta trajetória acadêmica. *In memoriam*, ao Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha, meu orientador inicial, expresso minha gratidão pelo rigor intelectual, pelos ensinamentos e pelas contribuições que foram decisivas para a definição dos primeiros contornos desta investigação. Sua orientação constituiu uma referência fundamental para este trabalho, cuja influência permaneceu presente ao longo de todo o processo de pesquisa.

À Profa. Dra. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi, que assumiu a orientação e me acompanhou por um longo período, agradeço pelo acolhimento, pela dedicação e pelos valiosos ensinamentos.

Ao Prof. Dr. Arnaldo Provasi Lanzara, que assumiu a orientação em 2026, expresso minha gratidão pela disponibilidade, pela confiança e pela atenção dedicada à etapa final desta caminhada. Sua orientação cuidadosa, ágil e precisa foi decisiva para a conclusão desta tese.

RESUMO

IBRAHIM, Emil Leite. **A incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao repertório dos Tribunais de Contas brasileiros**: uma análise da mudança institucional. Rio de Janeiro, 2026. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2026.

No contexto de fortalecimento dos regimes de *accountability*, a tese analisa o processo de mudança institucional dos Tribunais de Contas brasileiros associado à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao seu repertório de atuação. Com o objetivo de analisar a configuração da mudança diante de aberturas exógenas e dinâmicas endógenas que a condicionam, a pesquisa adota abordagem qualitativa, propósito exploratório, método dedutivo e estratégia de estudo de caso. A investigação parte dos pressupostos de que a transformação institucional depende da mediação dos atores diante das mudanças contextuais e que os instrumentos da ação pública materializam valores, representações, interesses e relações de poder. Como procedimentos de produção e tratamento dos dados, foram utilizadas pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas em profundidade e análise de conteúdo. O *corpus* empírico compreende entrevistas com membros que compõem o corpo deliberativo e ministerial das Cortes de Contas: conselheiros e procuradores do Ministério Público de Contas junto aos Tribunais, todos também atuantes em associações nacionais representativas do sistema de controle externo. A análise articula o neoinstitucionalismo histórico e a sociologia da ação pública em sua abordagem pelos instrumentos. Os resultados demonstram que a mudança institucional decorre da interação entre uma sequência temporalmente encadeada de impulsos exógenos e processos endógenos de interpretação, assimilação e reação. A conjuntura crítica da redemocratização inaugura essa sequência, com a Constituição da República de 1988 ampliando competências e os critérios institucionais do controle. A progressiva revelação das políticas públicas como expressão central do agir estatal aprofunda o processo, o qual culmina com recente positivação do dever constitucional de avaliá-las. Nesse percurso, a conformação de um regime democrático de responsabilização amplia as demandas dirigidas às instituições de controle e passa a exigir que o controle externo considere, além da legalidade e da regularidade financeira, o desempenho governamental, os resultados e a utilidade pública da ação estatal. No plano endógeno, os atores interpretam as possibilidades abertas pelo contexto

externo, atribuem significados à avaliação, definem estratégias e traduzem suas escolhas em instrumentos, procedimentos e práticas. A análise constata que a transformação ocorre predominantemente pela adição gradual de uma camada avaliativa ao repertório preexistente, a qual passa a coexistir e a interagir com as modalidades tradicionais de fiscalização, cuja permanência evidencia os efeitos da dependência da trajetória. Essa sobreposição produz uma configuração híbrida, na qual a avaliação de políticas públicas e os instrumentos tradicionais de controle coexistem e se complementam, ao mesmo tempo que disputam prioridades, recursos e limites de atuação. Tal convivência caracteriza um processo de aprendizagem e experimentalismo institucional, no qual novos sentidos e práticas são incorporados enquanto seus instrumentos, procedimentos e fronteiras ainda não se encontram plenamente estabilizados. Assim, o alcance da mudança institucional examinada repousa no equilíbrio dinâmico e controverso entre continuidade e transformação, no qual processos sociais, técnicos, políticos e estratégicos interagem na conformação de um arranjo institucional híbrido, orientado a responder às novas demandas dirigidas ao controle externo e às exigências de uma *accountability* democrática.

Palavras-chave: mudança institucional; Tribunais de Contas; *accountability* de resultados; avaliação de políticas públicas; instrumentos da ação pública.

ABSTRACT

IBRAHIM, Emil Leite. **A incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao repertório dos Tribunais de Contas brasileiros**: uma análise da mudança institucional. Rio de Janeiro, 2026. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2026.

In the context of strengthening accountability regimes, the thesis analyzes the process of institutional change in the Brazilian Courts of Accounts associated with the incorporation of performance control and public policy evaluation into their institutional repertoire. With the objective of analyzing the configuration of change in the face of exogenous openings and the endogenous dynamics that condition it, the research adopts a qualitative approach, an exploratory purpose, a deductive method, and a case study strategy. The investigation is based on the assumptions that institutional transformation depends on the mediation of actors in the face of contextual changes and that the instruments of public action materialize values, representations, interests, and power relations. Literature review and documentary research, in-depth interviews, and content analysis were used for data collection and analysis. The empirical corpus comprises interviews with members who make up the deliberative and prosecutorial bodies of the Courts of Accounts: councilors and prosecutors from the Public Prosecution Offices at the Courts of Accounts, all active in national associations representing the external control system. The analysis combines historical neo-institutionalism with the sociology of public action, particularly its instruments-based approach. The results demonstrate that institutional change results from the interaction between a temporally connected sequence of exogenous impulses and endogenous processes of interpretation, assimilation, and reaction. The critical juncture of redemocratization inaugurates this sequence, with the 1988 Constitution of the Republic expanding the competencies and institutional criteria of control. The growing recognition of public policies as a central expression of state action deepens the process, which culminates in the recent incorporation into positive law of the constitutional duty to evaluate them. Along this path, the formation of a democratic accountability regime broadens the demands directed at control institutions and begins to require external control to consider, in addition to legality and financial regularity, governmental performance, results, and the public benefit of state action. At the endogenous level, the actors interpret the possibilities opened by

the external context, assign meanings to evaluation, define strategies, and translate their choices into instruments, procedures, and practices. The analysis finds that the transformation occurs predominantly through the gradual addition of an evaluative layer to the pre-existing repertoire, which comes to coexist and interact with traditional forms of oversight, whose permanence demonstrates the effects of path dependence. This overlap produces a hybrid configuration in which public policy evaluation and traditional control instruments coexist and complement one another, while at the same time competing for priorities, resources, and limits of action. Such coexistence characterizes a process of institutional learning and experimentalism in which new meanings and practices are incorporated while their instruments, procedures, and boundaries are not yet fully stabilized. Thus, the scope of the institutional change examined rests on the dynamic and controversial balance between continuity and transformation, in which social, technical, political, and strategic processes interact in the formation of a hybrid institutional arrangement oriented toward responding to the new demands directed at external control and to the requirements of democratic accountability.

Keywords: institutional change; Brazilian Courts of Accounts; performance accountability; public policy evaluation; instruments of public action.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição espacial dos Tribunais de Contas em que atuam os entrevistados ……..……... 73
Figura 2 – Da literatura às categorias empíricas da análise de conteúdo..... 76
Figura 3 – Mapa da taxonomia da análise de conteúdo..... 79
Figura 4 – Quantidade de palavras analisadas por entrevistas..... 80
Figura 5 – Distribuição das unidades de registro por eixo analítico..... 81
Figura 6 – Categorias temáticas por eixo analítico 82
Figura 7 – Mapa gráfico da taxonomia e dos trechos classificados..... 84
Figura 8 – Significados institucionais da avaliação de políticas públicas..... 151

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Linha do Tempo Explicativa das Teorias de Mudança Institucional..... 42
Quadro 2 – Bases de dados de trabalhos científicos utilizadas..... 59
Quadro 3 – Protocolo de filtros e seleção da amostra..... 62
Quadro 4 – Eixos e categorias temáticas da análise de conteúdo..... 69
Quadro 5 – Caracterização sintética do *corpus* empírico..... 75
Quadro 6 – Categorias centrais da análise de conteúdo 78
Quadro 7 – Operacionalização das categorias, categorias temáticas e temas 78
Quadro 8 – Projeção das dimensões sobre o art. 37, § 16, da CF/88..... 115

LISTA DE SIGLAS

ABRACOM – Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

AUDICON – Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas

BDTD – Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CGU – Controladoria-Geral da União

CITC – Congresso Internacional dos Tribunais de Contas

CNPTC – Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas

EC – Emenda Constitucional

EFS – Entidade Fiscalizadora Superior

ENTC – Encontro Nacional dos Tribunais de Contas

GAO – *Government Accountability Office*

INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRB – Instituto Rui Barbosa

ISC – Instituição Superior de Controle

ISSAI –*International Standards of Supreme Audit Institutions*

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MMD-TC – Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil

MPC – Ministério Público de Contas

MQB – Manual de Quantificação de Benefícios Gerados pela Atuação dos Tribunais de Contas

NAO – *National Audit Office*

NBASP – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

NGP – Nova Gestão Pública

NSP – Novo Serviço Público

PPED – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

PROMOEX – Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros

QATC – Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas

STF – Supremo Tribunal Federal

TC – Tribunais de Contas

TC dos M – Tribunais de Contas dos Municípios

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCM – Tribunal de Contas do Município

TCU – Tribunal de Contas da União

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO ……..…….**	**16**
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO……...……	**16**
1.2	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA……..……..……..	**23**
1.3	ESTRUTURA DA TESE ……..…….…….…	**26**
2	**REFERENCIAL TEÓRICO…….…….…….**	**29**
2.1	*ACCOUNTABILITY* DEMOCRÁTICA……..……..……	**29**
2.1.1	**Da autorização eleitoral à *accountability* democrática.....**	**29**
2.1.2	***Accountability* horizontal e Tribunais de Contas.....**	**33**
2.1.2.1	***Aprendizado e fortalecimento do controle externo.....**	**35**
2.1.2.2	***Entre o controle de conformidade e a avaliação de políticas públicas: ambiguidades e tensões do controle externo contemporâneo.....***	**37**
2.2	TEORIAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	**41**
2.2.1	**Novo institucionalismo, instituição e atores.....**	**41**
2.2.2	**A sociologia da ação pública: uma abordagem a partir dos instrumentos .....**	**52**
2.2.3	**Recorte teórico e conceitos orientadores.....**	**53**
3	**METODOLOGIA DA PESQUISA …….……**	**56**
3.1	ETAPAS DA PESQUISA E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....	**56**
3.1.1	**Definição do problema e o seu contexto.....**	**57**
3.1.2	**Construção do Referencial Teórico……..…**	**59**
3.1.2.1	***Bases de dados consultadas*…….…..……...**	**59**
3.1.2.2	***Palavras-chave e estratégia de busca.....**	**60**
3.1.2.3	***Procedimento de seleção e organização do material.....**	**61**
3.1.3	**Caracterização do método, da estratégia e das técnicas de pesquisa.....**	**63**
3.1.4	**Procedimento de coleta……..……**	**64**
3.1.5	**Análise das informações coletadas nas entrevistas.....**	**68**
4	**RESULTADOS DAS ENTREVISTAS…….…….…..**	**71**
4.1	*CORPUS* EMPÍRICO E TRATAMENTO INICIAL DOS DADOS.....	**72**
4.2	CONSTRUÇÃO DO SISTEMA CATEGORIAL……...	**76**
4.3	DISTRIBUIÇÃO GERAL DAS UNIDADES DE REGISTRO NO *CORPUS*	**79**
4.4	EIXO EXÓGENO: CATEGORIAS E TEMAS.....	**83**

4.5	EIXO ENDÓGENO: CATEGORIAS E TEMAS.....	**83**
4.6	SÍNTESE DOS ACHADOS EMPÍRICOS……..…….……....	**84**
5	**RESULTADOS E DISCUSSÃO……..…….**	**86**
5.1	A APROXIMAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO AO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTITUIÇÃO, CONJUNTURA CRÍTICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	**86**
5.1.1	**Constituição e *accountability*: reflexos sobre o ambiente institucional do controle externo.....**	**87**
5.1.2	**A Constituição de 1988 e a ampliação das possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas .....**	**90**
5.1.3	**Entre ruptura e continuidade: perspectivas em disputa sobre a Constituição de 1988 como conjuntura crítica para os Tribunais de Contas.....**	**99**
5.1.4	**Emergência das políticas públicas como categoria central do agir estatal: novos horizontes institucionais.....**	**104**
5.1.5	**Da presença material à previsão expressa: a constitucionalização das políticas públicas e de sua avaliação e as repercussões sobre o controle público.....**	**109**
5.1.6	**Da abertura constitucional à ativação institucional: refinando a identificação da conjuntura crítica da mudança dos Tribunais de Contas em direção à avaliação de políticas públicas.....**	**117**
5.2	A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL ENDÓGENO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	**121**
5.2.1	**Políticas públicas, instituições e instrumentos: bases teóricas para uma leitura endógena da mudança institucional.....**	**123**
5.2.1.1	***Políticas públicas como processo dinâmico da ação estatal .....***	**123**
5.2.1.2	***Instituições, instrumentos e justificativas da mudança endógena .....***	**125**
5.2.2	**A pluralidade de sentidos da avaliação de políticas públicas e a reconfiguração contemporânea dos Tribunais de Contas .....**	**129**
5.2.2.1	***O uso técnico instrumental da avaliação de políticas públicas como principal justificativa da mudança.....***	**130**
5.2.2.2	***Dimensões simbólico-políticas da avaliação de políticas públicas nos Tribunais de Contas .....***	**134**
5.2.2.2.1	*A dimensão simbólica de aproximação democrática com os cidadãos.....*	**135**
5.2.2.2.2	*Avaliação de políticas públicas como estratégia de permanência institucional .....*	**140**
5.2.2.2.3	*Avaliação de políticas públicas como mecanismo de acomodação de tensões interinstitucionais.....*	**143**
5.2.2.3	***A avaliação de políticas públicas: instrumento de múltiplos significados.***	**149**
5.2.3	**Vetor dinâmico e experimental da mudança institucional .....**	**152**

5.2.3.1 ***A instrumentação da nova camada: disputas, controvérsias e o experimentalismo institucional*** **155**

6 CONCLUSÃO **165**

REFERÊNCIAS **174**

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS **191**

APÊNDICE B – REGISTRO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO (RCLE) **194**

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O contexto de transformação da ordem política brasileira, inaugurado com a redemocratização nos anos de 1980, produziu novas expectativas de responsabilização e prestação de contas por parte dos atores públicos. Frente a essas alterações, a *accountability* assumiu um papel proeminente nas discussões sobre o aprimoramento do regime democrático, em razão tanto da maior atenção a mecanismos destinados a fiscalizar o exercício do poder quanto da constatação das lacunas e fragilidades na atuação das instituições públicas (O'Donnell, 1998, 1999; Schedler, 2004).

Esse deslocamento da *accountability* para o centro das preocupações sensibilizou as fronteiras e as formas de atuação de instituições não majoritárias de controle público, entre as quais se destacam os Tribunais de Contas, que vêm sendo continuamente ressignificados em meio a processos de mudança institucional e de desenvolvimento de novas capacidades (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009; Speck, 2000).

Esse processo de fortalecimento institucional encontrou na Constituição Federal de 1988 (CF/88) um marco fundamental. No ensejo de superar o legado autoritário, a Carta Magna ampliou sobremaneira as funções e as prerrogativas do Poder Legislativo (Lopes, 2018). Ademais, sob a perspectiva de limitação de poder e da proteção de direitos, conferiu relevo a órgãos autônomos como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, instituições complementares à tradicional tríade de repartição de poder que, no entanto, tornaram-se peças-chave nas modernas democracias representativas[1] (Santos, 2020; Vibert, 2007).

Em matéria de controle governamental, a Carta Maior representou o mais expressivo marco de ampliação das competências dos Tribunais de Contas brasileiros. Inseridas no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, essas atribuições superaram, em extensão, aquelas previstas pela Constituição de 1946, até então considerada a mais favorável às Cortes (Pessanha, 2009).

[1] Vibert (2007) aborda a ascensão de órgãos autônomos, debatendo a sua legitimidade democrática, assim como as implicações para a teoria de separação de poderes. VIBERT, Frank. **The rise of the unelected: Democracy and the new separation of powers**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

Presentes no cenário institucional desde a Carta Republicana de 1891, os Tribunais de Contas, também identificados como Entidades Superiores de Fiscalização[2] ou Agências de *Accountability* Horizontal (O'Donnell, 1998), são instituições partícipes do sistema político-administrativo brasileiro que contribuem para o controle da gestão pública e para a salvaguarda dos recursos públicos.

Compostos por um colegiado deliberativo e por um corpo técnico especializado e multidisciplinar, os Tribunais de Contas são órgãos permanentes e autônomos que auxiliam o Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública[3], preservando sua independência institucional perante os Poderes da República. No desempenho de suas competências, apreciam as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo, julgam as contas dos administradores e demais responsáveis, aplicam sanções e realizam, por iniciativa própria, fiscalizações e auditorias sobre programas, órgãos e entidades governamentais (Fernandes, 2016; Lima; Diniz, 2018; Speck, 2008).

A compreensão dos Tribunais de Contas a partir do papel que desempenhavam durante a redemocratização, então concentrado na fiscalização dos recursos públicos, alcança apenas parte das múltiplas dimensões de *accountability* presentes em sua atuação contemporânea (Brinkerhoff, 2001). Ao longo das conjunturas posteriores, o repertório dessas instituições expandiu-se, preservando a *accountability* financeira, dimensão originária do controle externo governamental, como eixo central e fundamento para o desenvolvimento de outras formas de responsabilização democrático-republicana (Torres, 1993).

A possibilidade de exercer o controle governamental com base em parâmetros constitucionais adicionais, inclusive bastante elásticos, tais como legitimidade e economicidade, conferiu aos Tribunais a possibilidade de intervir em diversas questões de relevância na esfera pública. Pode-se afirmar que o constituinte de 1988 estabeleceu um marco

---

[2] Nomenclatura internacionalmente utilizada que tem por base o termo adotado pela Intosai – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, organização internacional criada em 1953, que congrega Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) ou Instituições Superiores de Controle (ISC) de 195 países. Disponível em: https://www.intosai.org/about-us/members.html. Acesso em: 04 de mar de 2024.

[3] Há dissenso na doutrina quanto à natureza jurídica dos Tribunais de Contas brasileiros. A indefinição decorre da dificuldade de enquadrá-los na teoria clássica da separação dos Poderes, cujas categorias revelam-se insuficientes para compreender por completo o seu formato institucional. Parte da doutrina os vê como órgãos integrantes do Poder Legislativo, sobretudo por sua inclusão no capítulo da CF/88 dedicado a esse Poder, o que mantém abertas as controvérsias também a respeito de sua autonomia. Em perspectiva distinta, Willeman (2020, p. 344) esclarece que: "A jurisdição constitucional no Brasil, especialmente na última década, contribuiu expressivamente para a afirmação institucional das Cortes de Contas, identificando-as como órgão constitucionais independentes e autônomos, que não guardam com qualquer dos poderes orgânicos do Estado relação de subordinação ou de hierarquia. O Supremo Tribunal Federal tem sido intransigente ao reconhecer garantias institucionais e subjetivas que resguardem a posição neutral e imparcial de tais órgãos".

normativo de alcance estratégico que, além de atribuir um amplo conjunto de funções ao controle externo, criou as bases para processos de mudança institucional e de desenvolvimento de capacidades que se desdobrariam, nas décadas seguintes, no âmbito dos Tribunais de Contas. As potencialidades desse arranjo seriam progressivamente ativadas "a partir de uma interpretação cada vez mais profunda dos seus dispositivos" (Zymler, 2011, p. 2).

A envergadura do novo paradigma demandaria, em verdade, um tempo para a compreensão pelo próprio Tribunal de Contas sobre seu papel, sua forma de se relacionar e de exercer suas renovadas competências[4]. Ademais, a postura autoritária do regime de governo anterior suscitou um agir mais contido e acanhado das Cortes de Contas, cujo desafio para suplantá-lo concorreu com a necessidade da edição de diversas normas infraconstitucionais, da ampliação de seus recursos financeiros e humanos, do aprendizado e da inovação em termos de formas de fiscalização (Cabral, 2021a).

Nesse contexto, a década de 1990 representou uma etapa relevante na trajetória de fortalecimento institucional dos Tribunais. O processo de reformas do Estado conduzido nesse período constituiu importante vetor de mudanças institucionais. A inflexão observada no curso do capitalismo brasileiro esteve associada à ruptura com o modelo desenvolvimentista, à centralidade conferida à estabilidade econômica e à implementação de reformas estruturais destinadas a fortalecer as capacidades financeira e administrativa do Estado para concretizar as decisões políticas (Bresser-Pereira, 2010; Diniz, 2013; Loureiro; Abrucio, 2004).

Esse movimento encontrou um de seus principais marcos na edição da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Brasil, 2000), que ampliou a relevância dos Tribunais de Contas no sistema brasileiro de controle externo. Ao atribuir-lhes a competência para verificar o cumprimento de diversos limites relativos aos gastos públicos, a LRF converteu essas instituições em instâncias centrais de produção de informações e monitoramento financeiro dos Poderes, consolidando seu papel como guardiãs da responsabilidade na gestão fiscal[5] (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009).

Em razão do papel que lhes foi atribuído na efetivação das regras de responsabilidade fiscal, formuladas no contexto da crise financeira do Estado (Leite; Peres, 2010), as Cortes de

[4] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988. Brasília: TCU, 2018.

[5] Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) destacam que o projeto que deu origem à LRF não previa inicialmente a atuação dos Tribunais de Contas. A atribuição de novas competências fiscalizatórias surgiu durante as audiências públicas no Congresso Nacional, impulsionada por entidades associativas que defendiam serem as Cortes de Contas a instituição dotada da capilaridade necessária à implementação nacional das exigências legais de responsabilidade fiscal..

Contas passaram por intenso processo de reestruturação, modernização tecnológica e qualificação de seus quadros[6]. Esse processo também envolveu a incorporação de novas estruturas organizacionais, como ouvidorias e escolas de contas, destinadas a aprimorar a gestão, ampliar a transparência das contas públicas e fomentar a participação social (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009).

O fortalecimento da posição institucional dos Tribunais de Contas brasileiros, apoiado na autonomia administrativo-financeira, na modernização tecnológica e na qualificação técnica, serviu como base para uma nova etapa de mudança institucional, ainda em curso, marcada pela crescente incorporação da perspectiva compreendida pela *accountability* de resultados (Behn, 2001; Bovens, 2014). Esse movimento encontra paralelo na trajetória de outras instituições superiores de controle de outras nações. Pollitt e Summa (1997) demonstram que mandatos originalmente associados à probidade e à legalidade dos gastos públicos foram progressivamente ampliados para abranger preocupações com economia, eficiência e efetividade, em sintonia com as transformações contemporâneas inicialmente introduzidas pelas reformas da gestão pública (Halachmi, 2014; Pollitt *et al.*, 2008).

Na experiência brasileira, as capacidades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas criaram condições para ampliar o repertório historicamente concentrado na regularidade financeira e incorporar critérios relacionados ao desempenho e aos resultados da ação governamental. A *accountability* de resultados passou, assim, a integrar as funções de controle, impulsionando as Cortes em direção a novos objetos, métodos e expectativas institucionais.

O texto originário da CF/88 já contemplava uma forma de controle voltada a processos e resultados, a chamada fiscalização operacional[7]. Por meio de auditorias operacionais, as Cortes de Contas "analisam se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento"[8] (Intosai, 2015, p. 8).

---

[6] Para coordenar esse amplo processo de inovações técnicas e organizacionais, criou-se em 2001 o Programa de Modernização do Controle Externo (Promoex), com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento. (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009)

[7] A CF/88 estabelece em seu art. 70 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).

[8] No texto original: "*As carried out by SAIs, performance auditing is an independent, objective and reliable examination of whether government undertakings, systems, operations, programmes, activities or organisations are operating in accordance with the principles of economy, efficiency and effectiveness and whether there is room for improvement*". (Intosai, 2015, p. 8).

Mais recentemente, as Cortes de Contas seguiram sua marcha em direção a uma das maiores novidades em termos de *accountability* democrática: ampliar o alcance do controle governamental mediante o exame de aspectos substantivos e integrados da atuação pública. Interessa, doravante, um agir institucional que ousa considerar o desempenho e os resultados alcançados pelas políticas públicas e a verificação de sua utilidade.

A progressiva afirmação das políticas públicas como forma juridicamente estruturada de concretização dos direitos fundamentais reorientou a Administração Pública e o objeto do controle. À medida que a ação estatal passou a ser compreendida por meio das políticas públicas, o exame de sua regularidade formal e financeira tornou-se insuficiente para aferir o cumprimento dos compromissos constitucionais, exigindo atenção também aos efeitos produzidos pelas intervenções governamentais (Bucci, 2023; Souza, 2007, 2018; Willeman, 2020).

Em linha com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai) da Intosai[9], a avaliação de política pública tem por desígnio investigar de modo sistemático os objetivos, a implementação, os produtos, resultados e impactos da política pública, assim como aferir o seu desempenho com a finalidade de verificar a sua utilidade (Intosai, 2019).

Embora a avaliação de políticas públicas não guarde idêntica natureza com a auditoria operacional[10], especialmente em relação à amplitude, há traços em comum e importantes interfaces entre esses dois instrumentos que compartilham, em algum grau, orientações, critérios, indicadores e metodologias (Lima, 2020). Essa conexão se torna ainda mais estreita quando se consideram as mudanças institucionais e o desenvolvimento de capacidades demandados pelas diretrizes que orientam ambos os instrumentos.

Em verdade, se por um lado a avaliação de políticas públicas ainda constitui um campo em construção, marcado por significativa fragmentação organizacional e temática e por uma institucionalização ainda precária, por outro, os repertórios de atuação das instituições de *accountability* não permanecem alheios às transformações da ação governamental e às expectativas de responsabilização que emergem na sociedade (Filgueiras, 2018).

---

[9] INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). GUID 9020: evaluation of public policies, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9020-Evaluation-of-Public-Policies.pdf. Acesso em 03 mar 2024.

[10] Ao discorrer sobre avaliação de políticas como um imperativo ao aperfeiçoamento do setor público, Lima (2020) destaca que não há exclusividade institucional para sua consecução. Ademais, seu objetivo principal consiste em contribuir para a melhoria das políticas, de modo que não corresponde exatamente a uma modalidade de auditoria, pois não há o objetivo de julgar responsáveis ou de aplicar sanções.

No âmbito dos Tribunais de Contas, o movimento progressivo em direção ao controle de resultados e à avaliação de políticas públicas suscita, portanto, uma questão que ultrapassa a mera adoção de novos procedimentos fiscalizatórios: como essa nova orientação se traduz em termos de mudança institucional? A aproximação com o campo das políticas públicas demanda o desenvolvimento de modos de ação, a incorporação de instrumentos e a redefinição de práticas e expectativas. Ademais, essa mudança, permeada por ambiguidades e disputas, permanece condicionada pelas competências, rotinas e formas de controle historicamente sedimentadas nas Cortes de Contas.

Na esteira desse processo, a presente tese articula instituições de *accountability*, políticas públicas e mudança institucional e se estabelece com base nos seguintes fundamentos:

Problema de Pesquisa Principal: Como se configura o processo de mudança institucional associado à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao repertório de atuação dos Tribunais de Contas brasileiros?

Problemas acessórios:

Quais conjunturas políticas, jurídicas e sociais abriram possibilidades para a aproximação dos Tribunais de Contas com o controle de resultados e a avaliação de políticas públicas?

Como os atores institucionais interpretam, justificam e incorporam a avaliação de políticas públicas ao repertório dos Tribunais de Contas?

Quais significados os atores institucionais atribuem à incorporação da avaliação de políticas públicas ao repertório dos Tribunais de Contas?

De que modo a dimensão avaliativa se articula com as modalidades tradicionais de controle, especialmente com a auditoria operacional e o controle de conformidade?

Objetivo geral: Analisar a configuração do processo de mudança institucional dos Tribunais de Contas brasileiros associado à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao seu repertório de atuação.

Objetivos específicos:

Identificar as conjunturas políticas, jurídicas e sociais que abriram possibilidades para a aproximação dos Tribunais de Contas com o controle de resultados e a avaliação de políticas públicas.

Analisar como os atores institucionais interpretam, justificam e incorporam a avaliação de políticas públicas ao repertório de atuação dos Tribunais de Contas.

Identificar e sistematizar os significados atribuídos pelos atores institucionais à avaliação de políticas públicas.

Examinar como a dimensão avaliativa se articula com as modalidades tradicionais de controle das Cortes de Contas, especialmente com a auditoria operacional e o controle de conformidade, considerando suas complementaridades, tensões e formas de coexistência.

Pressuposto principal: A incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas configura uma mudança institucional gradual, na qual a dimensão avaliativa passa a coexistir e interagir repertório preexistente de controle, em relações de complementaridade e tensão.

Pressupostos específicos:

As transformações políticas podem relaxar os constrangimentos que delimitam as escolhas institucionais e abrir possibilidades de mudança, embora seus efeitos permaneçam sensíveis ao contexto e condicionados pela trajetória.

Os atores interpretam as novas possibilidades de atuação e atribuem à avaliação significados técnicos e políticos, por meio dos quais justificam sua incorporação ao repertório institucional.

A articulação da avaliação com a auditoria operacional e o controle de conformidade produz uma configuração mista, marcada por complementaridades, disputas e aprendizado quanto aos instrumentos e aos limites da atuação.

Metodologia: Trata-se de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, que utiliza o estudo de caso como estratégia e toma o conjunto dos Tribunais de Contas brasileiros como unidade analítica. A investigação articulou pesquisa bibliográfica e documental com entrevistas em profundidade realizadas entre 2025 e 2026 com vinte atores selecionados intencionalmente em razão das posições dirigentes ocupadas no sistema brasileiro de controle externo. As entrevistas permitiram confrontar o referencial teórico com as percepções dos atores e identificar interpretações, significados, controvérsias e mecanismos relacionados à incorporação da avaliação de políticas públicas.

Destarte, o problema de pesquisa é enfrentado mediante a articulação de perspectivas teóricas complementares. O neoinstitucionalismo histórico fornece as categorias para reconstituir a trajetória das Cortes e compreender como legados, dependência da trajetória, conjunturas críticas e mecanismos graduais condicionam a abertura e a consolidação de novas possibilidades institucionais (Capoccia, 2015; Pierson, 2015; Mahoney; Thelen, 2010). A abordagem sociológica dos instrumentos da ação pública, por sua vez, permite observar a avaliação para além de sua funcionalidade técnica declarada. Instrumentos não são dispositivos neutros: incorporam representações dos problemas, distribuem capacidades entre os atores, organizam relações e produzem efeitos políticos próprios (Lascoumes; Le Galès, 2012;

Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021). Assim, a avaliação é examinada simultaneamente como meio de aperfeiçoar políticas públicas e como recurso por intermédio do qual os atores justificam novas práticas, redefinem relações com gestores e cidadãos e reposicionam os Tribunais de Contas no arranjo estatal.

A combinação dessas perspectivas orienta a divisão analítica entre fatores exógenos e endógenos da mudança[11]. A dimensão exógena compreende as transformações políticas, jurídicas, sociais e a circulação de ideias que ampliaram as possibilidades de atuação das Cortes, desde a abertura constitucional de 1988 até a progressiva afirmação das políticas públicas como categoria central do agir estatal e a constitucionalização do dever de avaliá-las. A dimensão endógena dirige-se às interpretações, justificativas, estratégias e escolhas instrumentais dos atores que convertem essas possibilidades em práticas. Essa distinção cumpre função analítica, uma vez que, na dinâmica concreta da mudança, contexto, agência e instrumentos se articulam e se influenciam mutuamente.

1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

Este estudo congrega análises sobre instituições de controle e mudança institucional às discussões sobre controle de resultados e avaliação de políticas públicas, geralmente desenvolvidas, na literatura, de forma isolada. Esse esforço visa articular temas político-institucionais, como *accountability*, mudança institucional e relações entre controle e Administração, a aspectos específicos da organização e do funcionamento dos Tribunais de Contas, entre os quais os métodos de avaliação, os instrumentos de controle e as decisões organizacionais que orientam a adoção desses instrumentos.

[11] Importante contribuição decorre dos trabalhos de Mahoney e Thelen (2010), os quais sofisticaram a estrutura interpretativa do novo institucionalismo histórico na análise da mudança, sopesando influência de fatores endógenos e exógenos. Trata-se de uma perspectiva de análise institucional que considera, de forma integrada, além da vertente histórica e do cenário político externo, coalizões e estruturas de veto, comportamento dos atores, estratégias adotadas, fomento e cumprimento de regras, dentre outros. A classificação dos citados autores, importante a considerar neste trabalho, funda-se em quatro tipos de processos de mudança incremental: via deslocamento (*displacement*), por acréscimo em camadas (*layering*), por deriva institucional (*drift*) e por último, a mudança por conversão (*conversion*).

Tribunais de Contas eficientes podem ser indutores de uma verdadeira revolução na administração pública brasileira (Ceneviva, 2005; Arantes *et al*., 2010). Reconhecer a atual configuração institucional e as demandas que recaem sobre os Tribunais para que ampliem sua atuação e assumam um papel orientado a resultados e a utilidade das políticas públicas perante a Administração e a sociedade instiga a reflexão sobre o processo de mudança institucional vinculada a esse contexto.

A análise da trajetória dos Tribunais de Contas brasileiros permite compreender como essas instituições vêm incorporando uma dimensão desafiadora da *accountability*, voltada às políticas públicas e ao desempenho governamental (Bovens, 2014). Examinar essa mudança requer identificar os limites que condicionam a consolidação dessa nova forma de atuação e compreender como a aproximação das Cortes ao ciclo das políticas públicas reconfigura seu repertório institucional. Ao articular essas questões, a pesquisa enfrenta uma lacuna ainda pouco explorada nos estudos sobre a trajetória dos Tribunais de Contas e oferece elementos para refletir sobre a contribuição do controle externo para o aprimoramento da ação estatal.

A literatura tem interpretado a trajetória posterior à CF/88 como um processo de fortalecimento institucional, caracterizado pelo reposicionamento dos Tribunais de Contas no arranjo estatal e pela ampliação gradual de sua capacidade de intervenção. Esse caminho também suscitou análises críticas acerca dos limites e dos riscos de uma atuação progressivamente expansiva (Filgueiras, 2018; Halachmi, 2014; Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009; Medeiros, 2022; Power, 2007). Há também estudos dedicados às Entidades Fiscalizadoras Superiores que identificam no avanço das auditorias operacionais uma das principais expressões da reorientação do controle para o desempenho e os resultados da ação governamental (Pollitt *et al.*, 2008; Posner; Shahan, 2014).

Contudo, persiste uma lacuna explicativa quanto ao processo pelo qual o controle de resultados e a avaliação de políticas públicas vêm sendo incorporados ao repertório institucional dos Tribunais de Contas brasileiros. Ainda é insuficientemente compreendida a articulação entre os condicionantes externos da mudança, as dinâmicas internas das Cortes, as interpretações e estratégias dos atores e os significados atribuídos aos instrumentos mobilizados nesse processo.

Com base nas contribuições das vertentes da sociologia da ação pública (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021), do neoinstitucionalismo sociológico (Olsen, 2018) e histórico (Capoccia, 2015; Pierson, 2015), especialmente à luz do refinamento analítico proposto pela tipologia de Mahoney e Thelen (2010), e valendo-se de conceitos interdisciplinares da Ciência Política, do Direito, da Administração, da Economia e da Gestão Pública, este estudo pretende

apreender a mudança em curso e avaliar suas implicações para o desenho das instituições de controle externo no Brasil. A originalidade do trabalho consiste na elaboração de uma explicação integrada sobre a configuração dessa mudança institucional.

A relevância desta pesquisa decorre da opção de examinar a avaliação de políticas públicas sob diferentes perspectivas, sem reduzi-la a um procedimento estritamente técnico. Essa abertura analítica mostra-se especialmente importante diante de um fenômeno ainda em processo de consolidação nos Tribunais de Contas e pouco explorado pela literatura sob o enfoque da mudança institucional. A pesquisa busca, assim, ampliar a compreensão sobre a inserção da avaliação no repertório do controle externo e oferecer uma explicação capaz de apreender a complexidade desse processo (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

O modelo de mudança institucional desenvolvido por Mahoney e Thelen (2010) já foi mobilizado em pesquisas sobre políticas públicas, inclusive em estudos relacionados aos Tribunais de Contas. Rodrigues (2011) examinou a conversão institucional no processo de reforma da segurança pública, enquanto Castro e Machado (2012) e Grin (2012) recorreram ao conceito de adição de camadas (*layering*) para analisar, respectivamente, a política federal de atenção básica à saúde e os programas destinados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. Esses trabalhos demonstram a utilidade do referencial teórico para a compreensão de processos de transformação graduais, mas não enfrentam o problema específico desta tese, referente à incorporação da avaliação de políticas públicas às atribuições das Cortes.

Por oportuno, a escolha de temas transversais e a abordagem interdisciplinar justificam o desenvolvimento da pesquisa na linha de instituições, regulação e mudança institucional, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Desse modo, a relevância desta pesquisa consiste em oferecer uma explicação teoricamente orientada e empiricamente fundamentada sobre como os Tribunais de Contas, historicamente marcados por uma lógica de atuação de conformidade normativa, passaram a incorporar funções relacionadas ao controle de resultados, à avaliação de desempenho e à indução do aprimoramento das políticas públicas, sem que isso decorresse de uma ruptura formal de suas competências constitucionais. Para tanto, o estudo dialoga criticamente com as teorias existentes, mobiliza categorias institucionais e da *accountability* e as confronta com as evidências obtidas por meio da pesquisa documental e das entrevistas em profundidade. Dessa articulação resulta a construção de uma interpretação própria sobre a dinâmica de transformação dos Tribunais de Contas brasileiros.

1.3 ESTRUTURA DA TESE

Além desta introdução, na qual são delimitados o problema de pesquisa, os objetivos, os pressupostos, a justificativa e o percurso investigativo, a tese está organizada em mais cinco capítulos, seguidos das referências e dos apêndices.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico que orienta a pesquisa, estruturado em dois eixos complementares. O primeiro aborda a *accountability* democrática, partindo da ampliação de seu significado para além da autorização eleitoral e examinando a *accountability* horizontal e a posição dos Tribunais de Contas nesse sistema. Em tal contexto, são diferenciados o controle de conformidade, o controle de resultados e a avaliação de políticas públicas, de modo a esclarecer as distintas racionalidades que orientam a atuação das instituições de controle externo. A segunda parte mobiliza o institucionalismo histórico para compreender a relação entre instituições, atores, continuidade e mudança. São discutidos os conceitos de trajetória institucional, dependência da trajetória, conjuntura crítica e mudança institucional gradual, com atenção aos mecanismos e aos agentes da mudança. O capítulo também examina as pressões institucionais, a coexistência de ordens sobrepostas e o papel dos instrumentos da ação pública, culminando na definição do recorte teórico e das categorias analíticas empregadas na tese.

O terceiro capítulo descreve a metodologia da pesquisa e explicita as etapas do percurso investigativo. Inicialmente, apresenta a definição do problema e sua contextualização. Em seguida, detalha a construção do referencial teórico, indicando as bases de dados consultadas, as palavras-chave e as estratégias de busca, bem como os procedimentos adotados para selecionar, organizar e examinar o material bibliográfico. Na sequência, caracteriza o método, a estratégia e as técnicas de pesquisa, descreve os procedimentos de coleta de dados e esclarece o processo de análise das informações obtidas por meio das entrevistas. Busca-se, assim, tornar transparentes as escolhas metodológicas e demonstrar sua adequação ao problema, aos objetivos e às categorias analíticas da investigação.

O quarto capítulo apresenta os resultados das entrevistas. Após caracterizar o *corpus* empírico e os procedimentos empregados no tratamento inicial dos dados, expõe a construção do sistema categorial utilizado na análise. Em seguida, apresenta a distribuição geral das unidades de registro no *corpus* e organiza os achados em dois eixos: um exógeno, referente às transformações do ambiente político, jurídico, social e cognitivo no qual atuam os Tribunais de Contas; e outro endógeno, relacionado às interpretações, justificativas, práticas, disputas e

processos internos associados à incorporação da avaliação de políticas públicas. Ao final, o capítulo sintetiza os principais achados empíricos, que fornecem a base para a discussão teórica desenvolvida no capítulo seguinte.

O quinto capítulo articula os resultados empíricos ao referencial teórico e desenvolve-se em duas partes analíticas. A primeira examina os condicionantes exógenos da mudança. Parte da relação entre Constituição, *accountability* e controle externo; discute os alcances e os limites da CF/88 como conjuntura crítica; acompanha a emergência das políticas públicas como categoria central do agir estatal; e analisa a constitucionalização progressiva dessa linguagem, especialmente a explicitação do dever de avaliação pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Ao final, propõe compreender a abertura institucional como resultado da convergência, temporalmente encadeada, de vetores políticos, jurídicos, sociais e cognitivos.

A segunda parte volta-se à dimensão endógena da mudança. Inicialmente, examina a avaliação de políticas públicas como instrumento da ação pública e identifica tanto as justificativas técnico-funcionais quanto os significados simbólico-políticos que os atores lhe atribuem. Esses significados relacionam-se à aproximação democrática com os cidadãos, à legitimação e à permanência institucional dos Tribunais de Contas e à acomodação de tensões interinstitucionais. Em seguida, analisa a incorporação da dimensão avaliativa como processo gradual de adição de camadas (*layering*), sua articulação com a auditoria operacional e com o controle de conformidade, assim como as controvérsias relativas aos métodos, à intensidade, aos efeitos e aos limites dessa atuação. A análise permite discutir a formação de uma configuração institucional, marcada pela coexistência de diferentes racionalidades de controle, bem como por complementaridades, disputas e, aprendizagem.

O sexto e último capítulo apresenta a conclusão da tese. Nesse são retomados o problema, os objetivos e os pressupostos da pesquisa, e os resultados das dimensões exógena e endógena são articulados em uma interpretação conjunta do processo de mudança institucional. O capítulo explicita, ainda, as contribuições teóricas e empíricas da investigação, reconhece seus limites e propõe uma agenda de pesquisas futuras. O percurso desenvolvido procura demonstrar que compreender a incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas exige observar como novas possibilidades de atuação foram historicamente abertas, interpretadas e convertidas em instrumentos e práticas que coexistem e interagem com as marcas de sua trajetória institucional.

Por fim, as referências reúnem as fontes bibliográficas, documentais e normativas mobilizadas na pesquisa. Os apêndices apresentam o roteiro utilizado nas entrevistas e o

Registro de Consentimento Livre e Esclarecido, complementando a descrição dos procedimentos adotados na produção do material empírico.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta tese estrutura-se em duas bases complementares. A primeira apoia-se na literatura sobre *accountability* democrática para estabelecer os alicerces conceituais necessários à investigação das mudanças no controle externo brasileiro, que abarca a trajetória de fortalecimento e ampliação da atuação das Cortes de Contas.

A segunda dedica-se às teorias da mudança institucional e organiza-se em três subseções. A primeira aborda o novo institucionalismo e as relações entre instituições e atores; a segunda examina a sociologia da ação pública a partir da abordagem dos instrumentos; e a terceira apresenta o recorte teórico nuclear da pesquisa e seus fundamento orientadores.

2.1 *ACCOUNTABILITY* DEMOCRÁTICA

Esta seção apresenta os fundamentos da *accountability* democrática relevantes à análise da atuação dos Tribunais de Contas brasileiros. A discussão parte da ampliação dos objetos e critérios da prestação de contas e responsabilização para examinar como o desempenho, os resultados e a avaliação de políticas públicas passaram a integrar o debate sobre o controle governamental e como passam a interagir, no plano teórico, com outras vertentes da *accontability*.

2.1.1 Da autorização eleitoral à *accountability* democrática

A persistência de controvérsias e conflitos sociais evidencia que a democracia constitui uma ordem política em permanente construção[12]. Demandas e contestações formuladas na sociedade civil tendem a alcançar as instituições estatais produzindo revisão de regras, práticas e formas de controle (Rosanvallon, 2015).

[12] Dahl (1997) utiliza o conceito de "poliarquia" para designar os regimes políticos que, imperfeitos, constituem na prática apenas aproximações do ideal democrático, caracterizados por oportunidades de participação política e contestação pública.

A democracia representativa apoia-se na participação política, na competição entre alternativas e na escolha periódica dos governantes. Por meio de eleições livres, regulares e competitivas, os cidadãos expressam preferências, autorizam o exercício do poder e avaliam retrospectivamente a atuação de seus representantes. Ao permitirem a renovação ou a substituição dos governantes, as eleições conferem legitimidade aos mandatos e funcionam como mecanismo periódico de limitação e controle do poder político (Bobbio, 2000; Dahl, 1997; Przeworski; Stokes; Manin, 1999).

O papel preponderante das eleições, como primeiro momento de equilíbrio democrático, mostra-se, contudo, insuficiente para assegurar o controle contínuo do poder. As eleições não garantem que as decisões tomadas pelos representantes permaneçam, no decorrer do seu exercício, alinhadas aos interesses dos representados. Em verdade, a relação representativa envolve também elementos como a assimetria informacional e a autonomia decisória dos governantes. A complexidade das decisões públicas, dificuldades na identificação de responsabilidades e o intervalo entre decisões e seus resultados reduzem a capacidade dos cidadãos de acompanhar continuamente a atuação governamental, evidenciando os limites do controle exclusivamente eleitoral (Przeworski; Stokes; Manin, 1999).

Przeworski, Stokes e Manin (1999) revelam, ainda, que a representação democrática convive com a possibilidade de que os governantes persigam interesses próprios, distanciem-se das preferências dos eleitores ou adotem decisões cujos efeitos danosos somente possam ser conhecidos posteriormente. Embora a perspectiva de uma nova eleição produza incentivos à responsividade, o voto nessa acepção "retrospectiva" opera como mecanismo relevante, porém descontínuo e imperfeito de autorização e responsabilização.

Por conseguinte, observa Rosanvallon (2015) que a legitimidade originária conferida pelo voto precisa ser complementada por formas contínuas de vigilância, avaliação e julgamento da ação governamental. A desconfiança democrática[13] pode, nessa perspectiva, funcionar como energia mobilizadora de instituições e práticas destinadas a acompanhar o exercício do poder, tornar visíveis suas decisões e contestar condutas consideradas incompatíveis com o interesse público. Desse modo, afloram como necessários mecanismos adicionais de validação e de contestação (Dahl, 1997) que possibilitem alcançar a fase de

[13] Segundo Rosanvallon (2015), a confiança ocupa posição central na legitimidade democrática, fato que o leva a desenvolver o conceito de Democracia da Confiança.

exercício desse poder e estabeleçam um processo dinâmico de legitimidade[14] democrática. (Moreira Neto, 2008).

Diante das fragilidades que se evidenciam e a serviço do aprimoramento democrático, o termo contemporâneo que incorpora a preocupação permanente com o prestar contas das ações e omissões dos detentores do poder e com o estabelecimento de constrições institucionais direcionadas a ordenar, disciplinar e limitar os governos denomina-se *accountability.* (O'Donnell, 1998, 1999; Schedler, 2004).

Embora polissêmico e sem uma tradução consensual para a língua portuguesa (Campos, 1990), *accountability* ocupa posição central no debate democrático atual. A expressão é utilizada, conforme Beaud e Blanquer (1999, p. 12), no sentido de descrever "o passivo que busca equilibrar o ativo de todo poder". Este trabalho adota, contudo, a definição de que se trata de uma relação institucional na qual agentes públicos são compelidos a informar, explicar e justificar sua atuação perante a sociedade ou instâncias legitimadas para questioná-los e avaliá-los, da qual podem decorrer consequências (Schedler, 1999; Bovens, 2007). Assim, a *accountability,* afigura-se como uma relação entre quem exerce autoridade e aqueles que possuem legitimidade para exigir respostas e impor condutas, submetendo o exercício do poder público a mecanismos de supervisão contínuos, que compreendem e ultrapassam a autorização eleitoral.

Conforme Schedler (2004), o núcleo conceitual da *accountability* repousa em duas dimensões interdependentes: *answerability e enforcement*. A primeira abrange os deveres de informar, explicar e justificar, equivalendo ao "direito de receber uma explicação e ao dever de justificar o exercício do poder" (Schedler, 2004, p. 14, nossa tradução). A segunda dimensiona a capacidade de produzir consequências frente a condutas inadequadas, tais como correções, censuras ou sanções. Assim, a *accountability* não se reduz à divulgação de informações nem se equipara a impor sanções isoladamente; exige a articulação entre justificativa e responsabilização.

[14] Ao investigar a relação entre a legitimidade e confiança, Dogan (2005) sustenta a necessidade de reformulação da clássica tipologia weberiana de legitimidade, que deveria também considerar os conceitos adjacentes de confiança e eficácia. Para o autor, o termo "erosão" é aquele que melhor expressa o vigente fenômeno da desconfiança nas democracias modernas.

A clássica categorização bidimensional de O'Donnell (1998) distingue, na *accountability*[15], duas modalidades: uma vertical, exemplificada pelo canal eleitoral, por meio do qual os cidadãos exercem influência direta sobre os governantes; e outra horizontal, interna ao próprio Estado, que, em sua configuração tradicional, se expressa na vigilância mútua entre os Poderes (*checks and balances*) e na atuação de instituições estatais contramajoritárias especializadas na função de controle, como os Tribunais de Contas.

Essa classificação evidencia as formas institucionais pelas quais a *accountability* se realiza. Contudo, em linha com a reconfiguração constante dos limites e possibilidades da própria democracia, o valor da *accountability* ultrapassa elementos como prestar informação, identificar irregularidades e impor consequências. Seu potencial também depende da capacidade de qualificar as informações, a reflexão pública e os critérios empregados na avaliação do poder. Nessa perspectiva de uma *accountability* democrática, Olsen (2018) afirma que:

> Os processos de *accountability* têm um efeito democrático positivo quando contribuem para melhorar a comunicação e a qualidade epistemológica, apoiar padrões democráticos e critérios de avaliação, contribuir para a igualdade política e ajudar os cidadãos a encontrar juntos o sentido na vida através de reflexão e raciocínio, possivelmente internalizando um *ethos* de democracia cívica (Olsen, 2018, p. 77).

Nessa ordem, os processos de *accountability* também constituem espaços nos quais interpretações, critérios normativos, distribuições de autoridade e concepções sobre papéis e responsabilidades e aprofundamentos institucionais podem ser debatidos e revistos. As instituições influenciam a configuração desses processos e também são afetadas por demandas de atuação que se modificam e podem ser objeto de contestação (Olsen, 2018).

As instituições encarregadas de exigir a prestação de contas, portanto, não se encontram fora dessas relações que supervisionam. Suas competências, critérios, procedimentos e decisões também podem ser submetidos a questionamento, justificação e avaliação. A responsabilidade democrática dessas instituições envolve tanto o controle exercido sobre outros agentes públicos, quanto a necessidade de justificar a maneira pela qual suas próprias atribuições são

[15] O autor Guilhermo O'Donnell (1998) figura como uma das maiores referências no que se refere ao estabelecimento de marcos teóricos da *accountability,* precedendo uma farta agenda de pesquisas acerca das formas de controle do agir estatal. Suas cogitações iniciam a partir do estudo do conceito de Poliarquia, desenvolvido por Robert A. Dahl (1997), e, em seguida, direcionam-se às reflexões sobre *accountability,* tomando por base o processo de redemocratização da América Latina instaurado nos anos de 1980 e os desafios advindos dos casos de desvios e de corrupção.

desempenhadas. Assim, os processos de *accountability* podem se constituir tanto de como fonte de continuidade política quanto de mudança.

É nesse âmbito que se inserem os Tribunais de Contas, cuja posição institucional, competências e formas de atuação no sistema de *accountability* horizontal serão examinadas na seção seguinte.

2.1.2 *Accountability* horizontal e Tribunais de Contas

Ao incidir sobre as próprias instituições estatais, o controle público constitui dimensão fundamental das relações entre Estado e sociedade e contribui para a consolidação do regime democrático (Torres, 1994).

A *accountability* horizontal pressupõe a existência de instituições estatais com competência legal, autonomia e capacidade para fiscalizar demais agentes públicos (O'Donnell, 1998). Diante do quadro de limites e possibilidades da democracia e considerando a premência pela ampliação de mecanismos de responsabilização para além das fronteiras dos sistemas eleitorais tradicionais, os regimes de *accountability* passaram a depender cada vez mais da atuação das agências intraestatais e extralegislativas de controle (Olsen, 2018), identificadas por Pierre Rosanvallon (2015) como agências de democracia indireta.

Para cumprir sua função democrática, as instituições que integram a dimensão de *accountability* horizontal devem dispor de autonomia e de autoridade pública reconhecida para fiscalizar a atuação estatal, determinar medidas corretivas e, nos limites de suas competências, aplicar sanções em defesa do interesse público.

No plano internacional, as instituições responsáveis pelo controle externo organizam-se, em termos gerais, sob dois modelos: as Auditorias-Gerais ou Controladorias, de direção unipessoal, e os Tribunais de Contas, de estrutura colegiada. Independentemente da configuração adotada, essas organizações também são denominadas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) ou Instituições Superiores de Controle (ISC) (Speck, 2000; Willeman, 2020).

A organização do controle externo reflete diferentes tradições institucionais. Nos países da Europa continental, predominam os Tribunais de Contas, órgãos colegiados e geralmente autônomos, cuja relação com os Poderes do Estado assume configurações distintas: podem ocupar posição independente, auxiliar simultaneamente o Parlamento e o governo ou exercer suas atribuições em apoio ao Legislativo. Nos países de tradição anglo-saxônica, prevalece o

modelo de auditor-geral, no qual a direção e a responsabilidade institucional se concentram em uma autoridade singular, como ocorre no *National Audit Office* (NAO) britânico e no *Government Accountability Office* (GAO) norte-americano (Pessanha, 2009).

A organização brasileira, sob o modelo de Tribunais de Contas, reproduz, com algumas particularidades, a lógica de divisão federativa do Estado. Atualmente, o conjunto é composto por 33 instituições, entre as quais não há qualquer relação de vinculação ou subordinação hierárquica: o Tribunal de Contas da União (TCU), 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), 3 Tribunais de Contas dos Municípios, de âmbito estadual, e 2 Tribunais de Contas do Município, de âmbito municipal.

A CF/88 estabelece diretrizes nacionais para a organização dos Tribunais de Contas e projeta o modelo estrutural federal como referência, no que couber, para as demais Cortes. Essas balizas, contudo, não disciplinam de maneira exaustiva sua configuração, ao mesmo tempo que flexibilizações admitidas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal preservam espaços de diferenciação institucional (Willeman, 2020). Evidencia-se, assim, uma tensão entre a autonomia de cada Corte e a necessidade de parâmetros nacionais mínimos para o exercício do controle externo, tanto em termos estruturais quanto funcionais[16] (Nunes; Marcelino; Silva, 2019).

Dessa diagnose, os Tribunais de Contas brasileiros, diante de demandas multifuncionais e reconhecendo a necessidade do aprimoramento, alinhamento e da coordenação de suas próprias ações em âmbito nacional, têm buscado suporte por meio de instituições privadas representativas de âmbito nacional[17], que congregam membros e servidores das Cortes de Contas e promovem o alinhamento de objetivos e ações, entre essas: o Instituto Rui Barbosa

[16] Nunes, Marcelino e Silva (2019) afirmam que a autonomia dos Tribunais de Contas e a ausência de uma instância nacional de uniformização permitiram que cada Corte estabelecesse critérios, procedimentos e formas próprias de aplicação da LRF. Os autores caracterizam esse processo como conversão institucional, pois a regra formal permanece, enquanto sua interpretação e seu grau de coerção variam entre os Tribunais de Contas.

[17] Cabe destacar duas importantes iniciativas de abrangência nacional realizadas para o aperfeiçoamento do sistema de controle externo nacional, que foram conduzidas pela Atricon, com o suporte do IRB: o Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), iniciado em 2013 e, desde 2020, o Manual de Quantificação de Benefícios Gerados pela Atuação dos Tribunais de Contas (MQB).

(IRB)[18], a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)[19] e o Colégio Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC)[20].

A ausência de vinculação orgânica entre os Tribunais de Contas afasta a existência de um sistema institucional propriamente integrado. Nesse contexto, os referenciais, padrões e experiências difundidos pelas entidades associativas nacionais favorecem a coordenação e a convergência das práticas das Cortes, contribuindo para a trajetória de mudança institucional examinada nas seções seguintes.

2.1.2.1 *Aprendizado e fortalecimento do controle externo*

Ao longo de sua trajetória, o controle externo adquiriu uma feição predominantemente processual, concentrada na regularidade formal dos atos e no cumprimento das prescrições legais. Em determinadas circunstâncias, essa atuação transformou o controle em um fim em si mesmo e relegou a segundo plano os impactos das decisões administrativas e a efetividade de seus resultados. Diante desse déficit de responsividade, os Tribunais de Contas, impulsionados por fatores externos, passaram a ampliar o campo da fiscalização, incorporando aos exames financeiros e contábeis novos critérios de legitimidade, economicidade e avaliação das consequências práticas da gestão pública (Filgueiras, 2018).

A CF/88 promoveu alterações nas competências dos Tribunais de Contas. Em relação ao enfoque das ações de fiscalização, não mais se limitou ao exame da legalidade, compreendeu à análise da legitimidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia (Torres, 1994). Apesar de constar no texto constitucional o título da Seção IX do Capítulo I do Título IV como "Da

[18] O IRB é uma associação que congrega todos os Tribunais de Contas brasileiros e tem como função aprimorar as atividades exercidas pelos Tribunais de Contas, por intermédio da promoção de estudos, pesquisas, capacitações, seminários e congressos.

[19] A ATRICON também reúne diferentes TCs brasileiros. Foi criada em 1992 e declara que seu intuito é garantir a representação, a defesa, o aperfeiçoamento e a integração dos Tribunais de Contas e de seus Membros (Ministros, Conselheiros, Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos), visando aprimorar o Sistema de Controle Externo do Brasil em benefício da sociedade.

[20] O CNPTC (Colégio/Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas) reúne todos os Presidentes das Cortes de Contas nacionais e tem por finalidade defender os princípios, as prerrogativas e as funções institucionais dos Tribunais de Contas; propiciar a integração dos Tribunais de Contas em todo o território nacional; promover o intercâmbio de experiências funcionais, administrativas e tecnológicas; e desenvolver e estimular o estudo de temas jurídicos e de questões que possam ter repercussão em mais de um Tribunal de Contas, buscando a uniformização de entendimento, respeitadas a autonomia e peculiaridades locais.

Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária", o art. 70 da Carta incorporou, além dessas, as outras fiscalizações voltadas para aspectos substantivos de processos e resultados.

Nesse sentido, distanciando do modelo de controle de receitas e despesas *stricto senso*, consagrado no Texto da primeira Constituição republicana do Brasil[21], as bases em prol do controle de desempenho ou performance foram assimiladas na CF/88, momento em que as EFSs brasileiras tiveram as suas competências alargadas, passando a se importar com a eficiência administrativa, exteriorizada pelo controle operacional, bem como pelo exame da legitimidade e economicidade dos atos da administração pública (Pessanha, 2009).

Mas o aprendizado decorrente das significativas alterações não se limitou, contudo, ao novo texto constitucional. Diversas normas legais, editadas após a CF/88, conferiram novas e específicas atribuições aos Tribunais de Contas, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, 4 de maio de 2000), a Lei de Licitações e Contratos (a revogada Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e a atual Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021) e a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, alterada pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021).

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao adensar o conteúdo e os parâmetros de controle dos instrumentos de orçamento e planejamento[22], ostentou um importante papel no processo de reformulação dos Tribunais de Contas, tanto em relação ao implemento de sistemas de informações com dados orçamentários e fiscais, como também sob o viés administrativo, político e de coordenação.

O novo marco regulatório neoliberal das finanças públicas nacionais demandava uma estrutura institucional sólida que atuasse no controle das regras fiscais recém estabelecidas. Nessa linha, diante das limitações e fragilidades identificadas no seio das Cortes de Contas, a ocupação desse espaço restou condicionada a um significativo processo de reestruturação que

[21] Numa perspectiva histórica, cabia originariamente ao Tribunal de Contas a competência para o exame, revisão e julgamento das operações relacionadas com a receita e a despesa pública que se materializava por meio de um sistema de registro prévio. "É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença". BRASIL, Constituição da República de 1891, art. 89.

[22] A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) definiu um novo paradigma no ordenamento financeiro público, assentada nos pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilização. Com objetivo de prevenir riscos e corrigir desvios, robustece vários instrumentos que são submetidos ao longo do exercício aos Tribunais de Contas, como o Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal que contém Anexos de Riscos Fiscais e de Metas Fiscais (Leite; Peres, 2010).

se sucedeu, envolvendo aspectos tecnológicos, de qualificação de quadros e também voltados à integração técnica e política.

Fato relevante é que, nessa marcha, a questão do equilíbrio fiscal dos entes nacionais passou, finalmente, a se sujeitar às ações de fiscalização atribuídas aos Tribunais de Contas, os quais se valeram, para tanto, de um programa de modernização, denominado Promoex[23] (Programa de Modernização do Controle Externo do Distrito Federal, Estados e Municípios), financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

No contexto da convocação das Cortes para a fiscalização do cumprimento da LRF, os avanços institucionais e, sobretudo o aprendizado decorrente da maior compreensão de instrumentos e da execução contábil, orçamentária e fiscal, conduziram a ampliação da agenda do controle governamental. Dentro de uma acepção moderna de orçamento, como instrumento de planejamento para a implementação de políticas públicas a partir de objetivos econômicos e sociais para determinado período de tempo (Cunha, 2017), os Tribunais de Contas passam a perceber a temática de otimização da aplicação de recursos públicos sob a ótica do aumento da qualidade da prestação de serviço pelo Estado.

Não obstante o reconhecido preparo técnico e *locus* privilegiado de conhecimento sobre a atuação administrativa decorrente da posição de guardião da responsabilidade fiscal, insta observar que o percurso até aqui desenvolvido pelo Controle Externo brasileiro ainda não se revelou suficiente aos desafios postos no âmbito de uma *accountability* de resultados, tampouco de análises voltadas às políticas públicas, como se apresenta a seção seguinte.

2.1.2.2 *Entre o controle de conformidade e a avaliação de políticas públicas: ambiguidades e tensões do controle externo contemporâneo*

A ampliação das atribuições dos Tribunais de Contas pode ser compreendida a partir da incorporação de diferentes objetos e critérios de controle. À fiscalização tradicional da

[23] O Promoex (Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo Brasileiro) foi realizado entre os anos de 2006 e 2016 e teve como objetivo fortalecer o sistema de controle externo nacional, fornecendo suporte aos Tribunais de Contas na implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contemplou 5 (cinco) áreas que se mostraram deficientes no diagnóstico então realizado nos Tribunais de Contas: (i) integração externa, (ii) planejamento e controle de gestão, (iii) métodos e processos de trabalho, (iv) tecnologia da informação, e (v) estrutura e gestão de recursos humanos.

conformidade jurídico-financeira somaram-se o exame do desempenho governamental e, mais recentemente, a atuação sobre políticas públicas (Moreira Neto, 2008).

A trajetória histórica concentrada na regularidade dos procedimentos, dos registros contábeis e das despesas, com menor atenção à qualidade dos serviços e aos efeitos da ação governamental restou insuficiente diante do Estado contemporâneo (Torres, 1994). Os limites desse enfoque tornaram-se mais evidentes à medida que a ampliação das funções estatais e das demandas sociais por resultados passou a exigir dos órgãos de controle uma atuação que complementasse a fiscalização das irregularidades formais com o exame do desempenho e dos resultados da gestão pública (Pollitt *et al*., 2008).

Nessa constatação, a evolução dos direitos fundamentais, as reformas administrativas, os novos modelos de gestão e as exigências de governança passaram a requerer dos agentes públicos respostas sobre finanças, legalidade, imparcialidade, exercício do poder, desempenho, resultados (Bresser-Pereira, 1998; Hood, 1991; Kettl, 2006; Loureiro; Abrucio, 2004). Assim, cada objeto pressupõe formas específicas de produção de informações, critérios de julgamento e possíveis consequências, circunstância que amplia o potencial democrático do controle e aumenta sua complexidade institucional (Behn, 2001; Olsen, 2018).

Em verdade, diferentes formas de atuação respondem a perguntas distintas e podem produzir exigências concorrentes. A conformidade verifica se a administração observou as normas; o controle de desempenho examina como os recursos foram empregados e quais resultados foram alcançados; e a avaliação investiga se, como, para quem e em quais condições uma política produziu os efeitos esperados (Behn, 2001; Olsen, 2018; Jannuzzi, 2016).

A Carta de 88 forneceu fundamento jurídico para essa expansão ao incorporar à fiscalização os critérios de legitimidade e economicidade e ao atribuir ao controle externo competência para realizar auditorias de natureza operacional. Com isso, a atuação dos Tribunais de Contas passou a alcançar a eficiência, a eficácia e os resultados da gestão, afastando-se de uma concepção restrita ao controle de receitas e despesas (Torres, 1994; Pessanha, 2009). A incorporação das auditorias de desempenho pelas instituições de controle recebeu influência das experiências vinculadas ao modelo de Westminster, especialmente das práticas do *Government Accountability Office* (GAO) norte-americano e do *National Audit Office* (NAO) britânico (Willeman, 2020).

A legislação posterior, especialmente a LRF, contribuiu com esse movimento ao associar planejamento, transparência, equilíbrio fiscal e responsabilização, estimulando a modernização dos sistemas de informação, das capacidades técnicas e dos métodos de fiscalização das Cortes (Nunes; Marcelino; Silva; 2019).

A Emenda Constitucional nº 109/2021 (Brasil, 2021) reforça essa agenda ao incluir o §16 no art. 37 da CF/88, estabelecendo que órgãos e entidades da Administração Pública realizem, individual ou conjuntamente, a avaliação de políticas públicas e divulguem o objeto examinado e os resultados alcançados.

Os estudos comparados revelam, contudo, que a auditoria de desempenho assume configurações distintas em cada ordem institucional. Sua configuração depende do mandato atribuído à instituição, de suas capacidades técnicas, da cultura administrativa, entre outros aspectos (Pollitt *et al.*, 2008). A *accountability* apresenta, desse modo, um caráter plural e sensível ao contexto institucional.

Olsen (2018) permite compreender essa coexistência como parte de uma ordem institucional composta por diferentes princípios, papéis e critérios de sucesso. Os processos de *accountability* podem atuar na manutenção da ordem, quando verificam o cumprimento de regras estabelecidas, ou assumir caráter transformador, quando questionam fatos, modelos causais, critérios de avaliação e distribuições de autoridade.

Nessas condições, torna-se difícil estabelecer o que aconteceu, por que ocorreu, quem contribuiu para determinado resultado e qual ator deve responder por ele. A ampliação do controle para o desempenho e para a avaliação de políticas aumenta, portanto, a relevância da interpretação, da argumentação e da construção institucional de sentidos (Faria, 2005). Os objetivos governamentais nem sempre são claros, estáveis e consensuais; as cadeias causais podem ser longas e atravessadas pela atuação de múltiplos agentes; e os critérios de sucesso são frequentemente contestados. Em verdade, apresenta-se um processo que ilustra a ambiguidade como parte intrínseca da vida política e organizacional das Cortes de Contas.

A ambiguidade, nessa perspectiva, também se relaciona à arena na qual se disputam os significados da boa gestão, os limites da autonomia administrativa e o papel legítimo das instituições controladoras. A passagem de achados avaliativos para consequências coercitivas constitui outra área sensível, pois envolve a conversão de evidências sujeitas a incerteza e contestação em comandos dirigidos à Administração, inclusive com riscos sobre a esfera discricionária do gestor (Willeman, 2020).

Power (1997) demonstra que a expansão das práticas de auditoria tende a criar rituais de verificação, nos quais a produção de registros e evidências formais adquire relevância própria. A pluralização dos modelos de controle também pode gerar déficits e sobrecargas de *accountability*. Halachmi (2014) utiliza a expressão *accountability overload* para descrever situações nas quais o volume e a intensidade das exigências prejudicam a capacidade de atuação dos órgãos fiscalizados. Koppell (2005) identifica o "transtorno de múltiplas *accountabilities*",

decorrente da tentativa de atender simultaneamente a critérios distintos e contraditórios de sucesso. Transparência, conformidade, eficiência, efetividade, responsividade e inovação podem impor orientações divergentes aos gestores. Olsen (2018) observa que déficits e sobrecargas podem coexistir no mesmo arranjo institucional. Determinadas áreas permanecem submetidas a controle insuficiente, enquanto outras recebem verificações intensas ou redundantes.

Sob essas distintas premissas de controle, a exigência de prestação de contas, portanto, comporta uma dimensão cognitiva, voltada à compreensão dos problemas e uma dimensão política, relacionada à atribuição de responsabilidades e à distribuição de poder (March; Olsen, 1989). A tensão permanente se evidencia em modelos que alternam entre distanciamento e aproximação, controle e cooperação[24], autoridade institucional e capacidade de persuasão, evidenciando que esse processo de incorporação já se apresenta, com base na literatura exposta, envolto em ambiguidades e tensões centrais à *accountability* democrática.

Dessa forma, a pretensão de conciliar atuações substantivamente distintas, as quais entremeiam cogitações mais próximas ao legalismo, por meio de auditorias de conformidade, com aquelas que se detêm na eficiência substantiva, objetivo das auditorias operacionais (de desempenho/performance), retrata, nos termos de Behn (2001), o dilema e a complexidade da *accountability* democrática, bem como os sinais da necessária mutação institucional a ser empreendida (Brinkerhoff, 2001; Posner; Shahan, 2014).

Tem-se, portanto, um processo de mudança institucional com efeitos sobre o modo de atuação do sistema de controle externo, dotado de muitos significados, cujas teorias que podem contribuir com sua compreensão encontram-se na seção seguinte.

[24] Willeman (2020, p. 307) pontua importante diferenciação entre ações voltadas à conformidade e àquelas atinentes ao controle de desempenho: "A esse propósito, é importante notar que, ao contrário do que tipicamente ocorre nas fiscalizações de conformidade legal (*compliance*), cujas conclusões assumem caráter coercitivo e podem ensejar determinações e sanções dirigidas à gestão fiscalizada, o espírito predominante no controle de políticas públicas tem contorno diverso. Ostenta natureza operacional e examina a produção de resultados sob o prisma da legitimidade, eficiência e eficácia, sendo suas conclusões formalizadas precipuamente mediante o encaminhamento de recomendação ao órgão controlado".

2.2 TEORIAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

A segunda parte da revisão de literatura reúne e discorre sobre as teorias da escola neoinstitucionalista e da sociologia da ação pública, as quais se ocupam, ao seu modo, dos processos de mudança a partir de fatores considerados institucionais[25]. Ao final, essas abordagens serão articuladas em um recorte teórico nuclear destinado a orientar a investigação empírica.

2.2.1 Novo institucionalismo, instituição e atores

As teorias institucionais possuem uma ampla gama de autores que oferecem perspectivas que investigam como diferentes abordagens podem ser aplicadas para melhor compreender a formação, continuidade e mudança das instituições[26]. Desde as explicações sociológicas que enfatizam normas e valores, passando por abordagens racionais, focadas em interesses individuais, até as análises históricas que consideram o desenvolvimento gradual e contextual das instituições, cada perspectiva traz contribuições únicas, complementares ou mesmo conflitantes. Esta revisão de literatura busca expor um panorama dessas profusas abordagens, destacando como se entrelaçam e se diferenciam na explicação das dinâmicas institucionais. Ao examinar esses conteúdos, pretende-se perscrutar os mecanismos institucionais que sustentam e transformam as instituições, cingido por regras, estratégias e pela distribuição de poder.

O avanço da Ciência Política distingue a importância que as instituições detêm para os processos de desenvolvimento e transformação social. Nesse sentido, a teoria da mudança

[25] Embora o conceito de instituições fora taxado como ambíguo ou impreciso por anos na produção acadêmica institucionalista, verifica-se recentemente um certo consenso de que instituições representam as regras do jogo e se constituem como "elementos culturais, cognitivos, normativos e regulatórios que, juntamente com atividades e recursos associados, proporcionam estabilidade e significado à vida social. " (Scott, 2001, p. 48). Em relação à corrente da sociologia da ação pública, tem-se a compreensão do instrumento da ação pública como uma espécie de instituição, assim conceituado a partir de uma perspectiva de análise do poder (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

[26] Da complexidade do fenômeno da mudança institucional decorre uma pluralidade de institucionalismos, que se diferenciam em termos de pressuposições e abordagens. Em geral, as teorias almejam explicar a ocorrência da mudança com base em questões capitais, tais como: Como e por que instituições mudam? Quais os fatores causais que ensejam a mudança institucional? Em que direção se dá a mudança (Hall; Taylor, 2003)?

institucional representa um campo de estudo basilar para entender as alterações intertemporais levando em conta regras, normas e práticas que governam as instituições (Leopoldi,2016). Outrossim, as teorias têm sido refinadas por autores como Anthony Giddens, Paul Pierson, Giovanni Capoccia, James Mahoney e Kathleen Thelen, oferecendo uma estrutura interpretativa cada vez mais ampla que permite analisar, inclusive, os processos de aprendizado e de adaptação em instituições formalmente organizadas.

No contexto dos Tribunais de Contas, a aplicação dessa teoria mostra-se particularmente relevante, pois permite a compreensão de como essas instituições seculares se amoldam, sob a cortina de uma atuação técnica neutra e eficiente, a novos contextos e desafios sociais, econômicos e políticos. Além disso, permite abordar as relações entre os regimes emergentes de *accountability* democrática e os termos do redesenho institucional das Cortes com vistas a manter a sua legitimidade e assegurar sua continuidade (Olsen, 2018).

Para melhor compreensão do tema desta revisão, o Quadro 1 exibe uma síntese, pontuada no tempo, de alguns dos principais autores e estudos que contribuíram para os debates sobre os processos de mudança institucional.

Quadro 1 – Linha do Tempo Explicativa das Teorias de Mudança Institucional

Ano	Evento
1959	Lindblom (1959) trata da ciência da confusão e marca o conceito de incrementalismo em Políticas Públicas.
1979	Skocpol (1979) destaca fatores estruturais e sociais.
1983	DiMaggio e Powell (1983) introduzem o conceito de isomorfismo institucional.
1984	Giddens (1984) apresenta a teoria da estruturação social.
1990	North (1990) considera a mudança como processo incremental associado à eficiência adaptativa.
1990	Ostrom (1990) discute ação coletiva e a cooperação descentralizada.
1993	Baumgartner e Jones (1993) expõem a teoria do equilíbrio pontuado.
1996	Hall e Taylor (2003) discutem as três abordagens de institucionalismo: histórico, escolha racional e sociológico.
2000	Pierson (2000; 2004) consolida o conceito de dependência de trajetória.
2000	Mahoney (2000) e Thelen (2004) analisam como o institucionalismo histórico e o conceito de dependência de trajetória permitem compreender processos de mudança institucional.
2005	Streeck e Thelen (2005) oferecem padrões de mudança gradual.

2007	Capoccia e Kelemen (2007) aprofundam reflexões sobre conjunturas críticas, o uso de narrativas históricas e análises contrafactuais.
2008	March e Olsen (2008) discutem o neoinstitucionalismo, argumentam que o comportamento político é moldado por instituições, e não apenas por: cálculos individuais, forças sociais e interesses pessoais.
2010	Mahoney e Thelen (2010) atualizam os padrões de mudança gradual de Streeck e Thelen e abordam a questão da discricionariedade na implementação de regras.
2015	Capoccia (2015) explora momentos críticos e suas influências nas mudanças.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A discussão trazida por Lindblom sobre incrementalismo – termo utilizado no contexto das políticas públicas e da tomada de decisão governamental – foi tratada na clássica obra intitulada "A ciência da confusão" (Lindblom, 1959) e sugere que as ações abruptas ou não incrementais são desconsideradas pelos atores políticos, os quais optam por evoluir por intermédio de pequenos ajustes graduais, sem rupturas.

O autor argumenta que os decisores na esfera pública geralmente não possuem condições de fazer escolhas abrangentes e inteiramente racionais devido à complexidade e incerteza inerentes a questões políticas. Em um processo denominado de "*muddling through*", políticas passam a ser desenvolvidas por meio de um conjunto de ajustes marginais, baseados em quadros pré-existentes. Importa ressaltar que, opondo à visão racional/mecanicista e à perspectiva positivista da política pública, Lindblon sustenta que a confusão representa a normalidade e que mesmo essas decisões incrementais, impostas pelo contexto, estão longe de conferir um movimento linear ou gradual às respectivas políticas.

Sob a ótica institucionalista clássica, predominava ao tempo dos estudos de Lindblom, o pressuposto teórico que vinculava as instituições ao sentido de estabilidade. A resistência institucional às mudanças, os compromissos assumidos pelos atores sociais com base nas instituições existentes, assim como os incentivos para a manutenção do *status quo* e os altos custos de transformação, tudo isso justificava o desenvolvimento de abordagens e estudos que suscitassem interesse especial em explicar, ao invés da mudança, a continuidade (Immergut, 2006; March; Olsen, 2008; Mahoney; Thelen, 2010).

Mas, a partir da década de 1970, em contraposição ao pensamento que prestigiava as dimensões macroestruturais dos fenômenos políticos ou mesmo a uma tradição determinista social/marxista, inaugura-se, sob a designação de novo institucionalismo, uma pluralidade de estudos cujas preocupações principais voltavam-se, doravante, a análises de como e por que as instituições (que importam) mudam.

O ponto importante percebido nessa fase foi que as instituições ostentam uma dimensão de alto poder explicativo, pois ao se situarem numa posição intermediária entre os níveis micro e macro das relações sociais, diminuem incertezas e estabelecem uma estrutura à vida cotidiana. O novo institucionalismo oferece uma perspectiva dinâmica, enfatizando normas informais, cultura organizacional e o papel das ideias e crenças na mudança institucional. Ademais, também se afasta do institucionalismo clássico ao considerar a importância da ação simbólica e a autonomia relativa das instituições, reconhecendo principalmente que essas não são meramente arenas passivas, mas componentes que influenciam e são influenciados pelo comportamento político (March; Olsen, 2008).

Nesse contexto, destaca-se a contribuição da cientista política Theda Skocpol (1979, 1995) que acentuou a importância das estruturas estatais e das pressões internacionais em *States and Social Revolutions* e, posteriormente, em *Protecting Soldiers and Mothers*, realçou o papel dos movimentos sociais e das organizações políticas no desenvolvimento de políticas sociais. Segundo sintetiza Skocpol (1979), a mudança institucional é influenciada tanto por fatores estruturais quanto por atores sociais e políticos.

Estudos seguintes desenvolveram os conceitos de isomorfismo institucional (DiMaggio; Powell, 1983) e de estruturação social (Giddens, 1984). O isomorfismo institucional, segundo DiMaggio e Powell (1983), corresponde ao processo pelo qual as organizações em um mesmo campo político de atuação se tornam mais semelhantes devido a pressões institucionais. Os autores sustentam que "as mudanças nas organizações ocorrem [...] como resultado de processos que tornam as organizações mais semelhantes, sem necessariamente torná-las mais eficientes" (DiMaggio; Powell, 1983, p. 147). Isso ocorre quando se adaptam a normas e modelos estabelecidos, buscando legitimidade e aceitação.

A teoria do isomorfismo institucional desdobra-se em três mecanismos principais: o coercitivo, o mimético e o normativo. O isomorfismo coercitivo resulta de pressões políticas e regulamentares que obrigam as organizações a adotarem práticas e estruturas similares para cumprir com as exigências legais e normativas. O isomorfismo mimético, por sua vez, surge em resposta à incerteza; organizações tendem a imitar outras que são percebidas como bem-sucedidas ou legítimas, buscando minimizar riscos e aumentar sua própria legitimidade. Já o isomorfismo normativo deriva das normas e valores profissionais que são disseminados pela educação e redes profissionais, levando à padronização de práticas e comportamentos dentro do campo organizacional (DiMaggio; Powell, 1983).

A teoria da estruturação social explora a dualidade da estrutura, ou seja, como as estruturas sociais (regras e recursos) representam tanto o meio quanto o resultado das práticas

sociais. Nesse contexto, Giddens (1984) argumenta que os agentes sociais não apenas seguem estruturas existentes, mas também as reproduzem e as transformam por meio de suas ações. A estrutura e a ação são interdependentes, moldando-se mutuamente e sendo moldadas pelas práticas sociais ao longo do tempo.

North (1990) declara que os processos de mudança são incrementais, ocasionados a partir da necessidade de adaptação eficiente das instituições a demandas exógenas. Para o autor, a mudança decorre de forma gradual por ajustes marginais às complexas regras e às normas de conformidade, sendo que os agentes da mudança respondem de forma adaptativa aos incentivos gerados pela estrutura institucional. Origina-se, portanto, da interligação entre os agentes e a estrutura de incentivos, que torna os processos estratégicos de aprendizado, aquisição de conhecimento e habilidades decisivos para a promoção da mudança institucional.

O estudo da economista Elinor Ostrom contribuiu para a teoria institucional ao demonstrar como comunidades conseguem gerir recursos comuns de maneira sustentável por meio de instituições locais. A autora argumenta que "instituições eficazes para a gestão de recursos comuns são aquelas que evoluem ao longo do tempo e se adaptam às necessidades e circunstâncias locais" (Ostrom, 1990, p. 90). Sua obra desafia a ideia de que apenas o Estado ou o mercado podem gerir recursos coletivos, mostrando que a ação coletiva e as normas sociais também podem criar soluções duradouras.

Em 1993, Baumgartner e Jones apresentam a teoria do equilíbrio pontuado sugerindo que as políticas públicas geralmente seguem períodos de estabilidade (equilíbrio) interrompidos por súbitas e rápidas mudanças (pontos de ruptura). Essas mudanças abruptas ocorrem quando problemas latentes e pressões se acumulam até um ponto em que o sistema político não pode mais ignorá-los, resultando em uma rápida reavaliação e transformação das políticas (Baumgartner; Jones, 1993).

Hall e Taylor (2003) esclarecem que o neoinstitucionalismo não se constitui como uma teoria unificada. Há três principais correntes que fundamentam a abordagem: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo histórico. O elemento em comum é que todas as correntes buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

Para o institucionalismo da escolha racional, segundo Hall e Taylor (2003), a origem das instituições se firma nas funções que essas desempenham e nos benefícios que proporcionam; a criação institucional é vista como um processo voluntário e contratual entre atores racionais que percebem os efeitos das instituições e as criam para alcançá-los. Embora

eficaz em explicar a persistência institucional, essa abordagem é criticada por ser excessivamente funcionalista, intencionalista e voluntarista[27].

Consoante o institucionalismo sociológico, as organizações adotam práticas institucionais não tanto por sua eficiência, mas pela legitimidade social que essas práticas conferem. As mudanças institucionais são altamente interativas e se concentram nos processos de interpretação e construção social. As instituições moldam o comportamento ao estabelecer o que é socialmente apropriado, influenciando as identidades e preferências dos indivíduos (Hall; Taylor, 2003).

No contexto do institucionalismo histórico, Hall e Taylor (2003) argumentam que as mudanças graduais manifestadas como dependentes do caminho/da trajetória (*path dependence*) são mais frequentes, enquanto rupturas promovidas por eventos críticos (*critical junctures*) que produzem novas trajetórias históricas são mais raras, no entanto, igualmente importantes para entender a evolução institucional (Capoccia, 2015; Pierson, 2015). Ademais, os autores indicam que as instituições são vistas como persistentes e capazes de determinar o desenvolvimento histórico seguindo padrões já consolidados, nos quais as capacidades estatais e os legados das políticas públicas condicionam as escolhas subsequentes, muitas vezes resultando em consequências não intencionais.

Ainda nos anos de 1990, populariza-se conceito de dependência de trajetória, sobretudo nas Ciências Econômicas, como crítica à ideia de eficiência da teoria econômica neoclássica (Bernardi, 2012). Arthur (1994), David (1985), Pierson (2000; 2004), Hall (2016) exprimem a dependência da trajetória por seus retornos crescentes, refletindo que decisões institucionais que geram percepções positivas, produzem estímulos para manter o arranjo também pelo aumento dos custos dos percursos alternativos.

Segundo Pierson (2004, p. 21), "na presença de *feedback* positivo, a probabilidade de continuar na mesma trajetória aumenta com cada passo, pois os benefícios relativos da atividade atual crescem com o tempo, enquanto os custos de transição para alternativas anteriores aumentam". Assim, escolhas iniciais reforçadas por retornos crescentes fortalecem a trajetória em curso, tornando-a difícil de reverter.

[27] De acordo com Hall e Taylor (2003), adotar uma abordagem funcionalista significa ter a tendência de considerar as instituições como sempre eficazes e indispensáveis, o que pode levar a uma visão ingênua que subestima conflitos e disfunções potenciais. A abordagem é criticada por ser intencionalista em razão do exagero na ênfase nas intenções dos atores, ignorando fatores estruturais e históricos, o que pode resultar em análises que negligenciam as complexidades e contextos mais amplos que influenciam o comportamento e os resultados institucionais. Por fim, a superestimação da capacidade de mudança deliberada, desconsiderando restrições como normas culturais e interesses estabelecidos, conduz a censura que a considera voluntarista.

Mariano *et al*. (2023), Pierson (2004) e Lowndes e Roberts (2013) corroboram com o argumento de que os fenômenos de mudança podem ser abordados sob o prisma do institucionalismo histórico. Nessa base, Fioretos *et al*. (2016) verificaram que as instituições criam tanto constrangimentos quanto oportunidades para a ação política, influenciam a distribuição do poder e moldam as preferências políticas ao longo do tempo. Portanto, o caminho percorrido pelas instituições são consequências de determinadas escolhas políticas, as quais as próprias instituições induziram.

Em seguida, Streeck e Thelen (2005) subsidiam a teoria da mudança institucional ao delinear padrões específicos a serem incorporados ao enfoque da mudança gradual. Os autores argumentam que as instituições não mudam apenas por meio de rupturas abruptas ou crises, porém também por meio de processos incrementais e contínuos, em resposta a pressões internas e externas. Esses padrões incluem a transformação institucional por deslocamento (*displacement*), camadas (*layering*), deriva (*drift*), conversão (*conversion*) e exaustão (*exhaustion*). Essa concepção desafiou tanto a visão tradicional que olhava a mudança institucional apenas como colorário de grandes eventos ou conjunturas críticas, como as correntes contemporâneas que adstringiam a transformação das instituições a fatores exclusivamente exógenos.

Nesse caminho de construção da teoria da mudança, Capoccia e Kelemen (2007) aprofundaram o estudo das conjunturas críticas e o uso de narrativas históricas e análises contrafactuais. Exploraram como períodos de crise ou transformação intensa oferecem oportunidades para mudanças institucionais significativas. Utilizando análises históricas detalhadas, Capoccia e Kelemen mostraram como decisões tomadas em momentos críticos podem ter impactos duradouros, moldando trajetórias institucionais de maneiras que não seriam possíveis em períodos de estabilidade. Essa abordagem enfatiza a importância do contexto histórico e das escolhas contingentes na determinação dos resultados institucionais.

March e Olsen (2008) e Olsen (2018), por sua vez, marcaram o neoinstitucionalismo ao enfatizar a importância dos fatores organizacionais na política. Os autores argumentaram que as instituições não são apenas reflexos passivos das forças sociais, mas têm autonomia e capacidade de moldar comportamentos e resultados políticos. Suas contribuições sublinharam a relevância das normas informais, da cultura organizacional e da ação simbólica na vida política. Nesse sentido, as instituições desempenham um papel central na configuração das identidades e interesses dos atores políticos, oferecendo uma compreensão mais rica e complexa da interação entre estruturas institucionais e comportamento político.

Nessa perspectiva, concebendo uma refinada reflexão sobre a mudança institucional, Mahoney e Thelen (2010) buscam aprimorar a análise na linha do institucionalismo histórico. Criticam-no, no entanto, pelo foco excessivo no poder político e nos efeitos distributivos, ignorando as mudanças internas e graduais que ocorrem dentro das próprias instituições ao longo do tempo. Os autores argumentam que mudanças institucionais significativas podem ocorrer de maneira incremental e interna. Ajustes pequenos e contínuos não são efetivamente captados por uma análise focada apenas em poder e distribuição.

Aduzem Mahoney e Thelen (2010) que as três principais abordagens neoinstitucionais (histórica, da escolha racional e sociológica) enfrentam problemas para explicar, de forma holística, o processo de mudança institucional. De acordo com os autores,

> Em suma, todas as três variedades de institucionalismo fornecem respostas sobre o que sustenta as instituições ao longo do tempo, bem como relatos convincentes de casos em que choques ou mudanças exógenas provocam mudanças institucionais. O que não fornecem é um modelo geral de mudança, particularmente um que possa compreender fontes de mudança tanto exógenas como endógenas (Mahoney; Thelen, 2010, p. 7).

Como proposta às lacunas encontrados nas abordagens de mudança institucional e atualizando os tipos de mudança propostos por Streeck e Thelen (2005), Mahoney e Thelen (2010) sustentam um modelo de mudança institucional endógena e gradual que se classifica, dessa vez, com base nas seguintes características: mudança por deslocamento[28] (novas regras substituem as antigas), mudança por adição de camadas[29] (novas regras são adicionadas às existentes), à deriva[30] (regras permanecem, mas seu impacto muda com o ambiente) e mudança

[28] A mudança institucional por deslocamento envolve a substituição gradual de práticas institucionais estabelecidas por novas regras ou padrões que coexistem até suplantar as antigas. Nesse processo de mudança, normas emergentes lentamente desestabilizam as normas vigentes, causando uma transformação mais difusa, conforme descrito por Mahoney e Thelen (2010).

[29] A mudança institucional por camadas, como *layering* na literatura, constitui um mecanismo de transformação institucional caracterizado pela justaposição gradual de novos elementos normativos e práticas organizacionais sobre estruturas institucionais preexistentes, sem que haja necessariamente a substituição ou eliminação dos arranjos originais (Mahoney; Thelen, 2010). Em outras palavras, refere-se à adição de novas regras ou práticas a uma instituição existente, sem remover as antigas. Tal sobreposição de normas permite que as instituições se adaptem de forma incremental, sem alterar significativamente suas estruturas originais, mas ao mesmo tempo acomodando novas demandas.

[30] A mudança institucional à deriva (ou flutuação) ocorre quando instituições permanecem formalmente inalteradas, contudo suas funções e efeitos são alterados pela mudança de contexto. Isso acontece, por exemplo, quando uma legislação ou política deixa de ser atualizada conforme o ambiente ao seu redor evolui, resultando em um enfraquecimento ou transformação dos efeitos dessa regra (Mahoney e Thelen, 2010). Hacker e Pierson (2010) revelam esse conceito ao demonstrar como políticas, que não são ajustadas à inflação ou à modernização econômica, podem sofrer mudanças sem qualquer reforma legislativa explícita.

por conversão (regras existentes são reinterpretadas)[31]. Os autores atestam a importância das mudanças que se configuram de forma incremental e das fontes endógenas de mudança, sustentando que a mudança institucional deve considerar o contexto político, acentuando papel dos tomadores de decisão, dos que controlam os recursos e as características dos agentes dentro das instituições.

Sobre o processo gradual, os autores Cortell e Peterson (1999), Greif e Laitin (2004) e Conran e Thelen (2016) identificam que a mudança é resultado não pretendido das decisões tomadas por interesses de curto prazo. As instituições, por natureza, possuem regras dúbias que permitem interpretações variadas, criando um terreno fértil para ajustes e adaptações por parte de atores políticos, sendo essa variação de interpretação denominada ambiguidade institucional. Tais ajustes são frequentemente realizados para resolver problemas imediatos ou conflitos distributivos, visando beneficiar determinados grupos em detrimento de outros. No entanto, essas pequenas adaptações, quando acumuladas ao longo do tempo, podem conduzir a mudanças institucionais significativas e, possivelmente, não previstas originalmente.

A conformidade e a implementação das regras institucionais também representam elementos importantes no entendimento da mudança. Novamente Mahoney e Thelen (2010) alegam que a aplicação de regras depende sobremaneira da interpretação dos atores responsáveis por sua execução. Burocratas e grupos de interesse, ao adaptarem a aplicação das regras para atender a negócios específicos, podem restar por promover mudanças não previstas na concepção primária das instituições. Além disso, como as dinâmicas de coalizões políticas que sustentam as instituições estão em constante fluxo[32], as mudanças na composição dessas, frequentemente impulsionadas por interesses imediatos, podem resultar em adaptações institucionais significativas em longo prazo.

Assim, Mahoney e Thelen (2010) alegam que a estabilidade institucional não se caracteriza como inerentemente autossustentável, mas requer ajustes contínuos para possibilitar o equilíbrio de poder. Decisões tomadas para resolver dificuldades de curto prazo frequentemente concebem novos problemas ou oportunidades, levando a um processo endógeno de retroalimentação que resulta em evolução institucional continuada. Esse

[31] A mudança institucional por conversão refere-se ao redirecionamento de uma instituição para finalidades diferentes daquelas originalmente pretendidas. Streeck e Thelen (2005) indicam que, nesse processo, os atores políticos reconfiguram o uso de uma instituição sem modificar suas regras formais, permitindo que novos objetivos sejam atingidos sem a necessidade de alterações legais substanciais. Um exemplo seria o uso de uma legislação originalmente criada para proteger um grupo social que, com o tempo, é manipulada para servir a outros interesses.

[32] O termo “coalizões políticas” refere-se a alianças de diferentes grupos ou atores que compartilham interesses comuns e trabalham juntos para influenciar ou mudar instituições. Mahoney e Thelen (2010) afirmam que a formação de uma coalizão se mostra capaz de remover regras institucionais ou alterá-las.

gradualismo, caracterizado por mudanças incrementais e pequenas adaptações, pode acumular-se e resultar em transformações substanciais nas instituições. Portanto, as instituições mudam não apenas devido a choques exógenos, mas também por meio de adaptações contínuas que, embora motivadas por interesses imediatos, provocam consequências duradouras e não intencionais.

Analisando como os atores políticos podem influenciar a mudança institucional, Mahoney e Thelen (2010) pontuam especialmente a importância dos chamados "pontos de veto". Argumentam que a capacidade de atores específicos para implementar mudanças depende significativamente da estrutura de vetos dentro do sistema político e institucional. Os pontos de veto retratam posições ou instituições dentro de um sistema que têm a capacidade de bloquear ou modificar propostas de mudança. Quanto mais pontos de veto existem em um sistema, mais difícil se torna a implementação de mudanças institucionais profundas, pois cada um deles representa uma oportunidade para que interesses estabelecidos resistam às transformações propostas.

Além disso, os citados autores ressaltam que os agentes que promovem a mudança institucional precisam ter estratégias específicas para lidar com esses pontos de veto. Em razão disso, precisam negociar, formar coalizões ou, de modo geral, procurar maneiras de contornar as resistências para que as mudanças se consolidem. Portanto, expõe uma interação complexa entre atores políticos e a estrutura de oportunidades e restrições proporcionada pelos pontos de veto, enfatizando que a mudança institucional se revela um processo contingente e estratégico.

Nessa linha de pensamento, diferentes tipos e comportamentos dos agentes desempenham papéis decisivos nesse processo evolutivo. Os “insurgentes” são aqueles que não seguem as regras e buscam transformar a instituição, enquanto os “simbióticos” não seguem as regras, mas são passivos quanto à mudança. Por outro lado, os “subversivos” procuram alterar ativamente as regras e a estrutura da instituição, enquanto os “oportunistas” adaptam-se às regras conforme sua conveniência, sem promover mudanças estruturais. Essas dinâmicas demonstram que as instituições, mesmo com regras aparentemente estáveis, são moldadas por diferentes interesses e estratégias (Mahoney; Thelen, 2010).

Em outra perspectiva, Collier e Collier (2002) e Hogan (2006) retomam a mudança institucional como resultado de crises disruptivas, denominadas conjunturas críticas, como guerras ou crises econômicas, que inauguram novas dinâmicas institucionais. Peters (1999) critica essa visão por sua superficialidade e pela ausência de critérios claros que permitam identificar a ocorrência de conjunturas críticas. Gourevitch (1986) sugere que mudanças institucionais devem considerar o papel das ideias, mas ainda foca em crises. Já Capoccia e

Kelemen (2007) argumentam que conjunturas críticas não produzem necessariamente mudanças, no entanto, estabelecem um período de incerteza no qual mudanças são possíveis.

Nesse sentido, explicações da mudança baseadas em conjunturas críticas, conforme afirmam os institucionalistas históricos, frequentemente discutem o peso relativo da agência *versus* a estrutura em diferentes fases. Agência refere-se à capacidade dos indivíduos ou grupos de influenciar eventos, enquanto estrutura se refere às restrições e condições estabelecidas. As conjunturas críticas são vistas como períodos de alta ou facilitada contingência, nos quais a influência da agência se mostra superior (Capoccia; Kelemen, 2007; Capoccia, 2015).

Apesar de diversos estudos focarem no fator mudança como elemento essencial à existência de uma conjuntura crítica, Capoccia e Kelemen (2007), afastando-se da referida causalidade, conceituam-na dentro da ideia de contingência. Conjunturas críticas seriam momentos em que, diante do baixo nível de capacidade institucional em responder novas demandas de um determinado cenário, são reduzidas as condições institucionais de limitar e constranger a ação de atores. Como consequência do relaxamento de constrições estruturais (sociais, econômicas, organizacionais, ideológicas e culturais) surge a possibilidade de atores realizarem novas escolhas ou adotar condutas, outrora inviáveis, que podem materializar relevantes e imprevisíveis mudanças ou rupturas no contexto em que as instituições estão inseridas.

Desde o trabalho seminal de Lindblom (1959) e a popularização da economia institucional por North (1966), passando pela análise estrutural de Skocpol (1979) e a introdução do isomorfismo institucional por DiMaggio e Powell (1983), até as teorias sobre dependência de trajetória e institucionalismo histórico por Pierson (2000, 2004), Capoccia (2015) e Mahoney e Thelen (2010), a literatura sobre o tema se aprimorou significativamente. Desse modo, a construção dessa síntese teórica, ordenada a partir do Quadro 1, contribui para compreensão da evolução da teoria da mudança institucional, destacando a importância do contexto político e da dinâmica interna das instituições para interpretar suas trajetórias de mudança.

Esta seção revisou as contribuições do novo institucionalismo para a compreensão dos processos de mudança institucional. Importa considerar que a amplitude e a heterogeneidade dessas tradições exigem uma delimitação ajustada ao problema e ao objeto da tese. Nessa linha, após a apresentação da próxima abordagem, a última subseção explicita o recorte teórico adotado e articula as categorias que orientarão a investigação empírica.

2.2.2 A sociologia da ação pública: uma abordagem a partir dos instrumentos

A sociologia da ação pública[33] oferece um referencial adicional para o estudo das políticas públicas e das dinâmicas de mudança institucional. Essa abordagem aponta a análise para as relações entre atores, instituições, conhecimentos, práticas e instrumentos que participam da construção da ação pública. Seu caráter interdisciplinar permite articular diferentes perspectivas e ampliar a compreensão sobre os processos de formulação, implementação e transformação das políticas (Oliveira; Hassenteufel, 2021).

A instrumentação da ação pública constitui uma das vertentes desse campo. Seu objeto compreende a escolha, o funcionamento e os efeitos dos meios empregados para concretizar a intervenção pública. Em abordagens funcionalistas, os instrumentos costumam ser tratados como soluções técnicas selecionadas em razão de sua adequação aos objetivos estabelecidos. Por esse motivo, permanecem frequentemente em posição secundária na análise. Já a perspectiva da instrumentação questiona essa concepção ao colocar os instrumentos no centro da investigação e afastar sua suposta neutralidade.

Para Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos são dispositivos simultaneamente técnicos e sociais que organizam as relações entre o poder público e os destinatários das políticas. Cada instrumento incorpora determinada representação do problema, define quais aspectos serão observados, estabelece formas de produção de informações e orienta comportamentos. Por conseguinte, sua escolha possui caráter político, pois favorece determinados atores e interesses, exclui outros e distribui recursos e capacidades de ação de maneira desigual.

Os instrumentos aproximam-se, nesse sentido, da acepção de instituições. Uma vez incorporados à ação pública, passam a estruturar práticas, organizar relações de poder e produzir efeitos que podem se afastar das finalidades inicialmente declaradas. Sua institucionalização depende da integração às rotinas, às estruturas organizacionais e aos critérios de legitimidade existentes. Nesse processo, podem ser reinterpretados, combinados com práticas anteriores ou direcionados a novos usos (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

---

[33] Trata-se de uma perspectiva de análise usada especialmente pela ciência política francesa. Nos termos de Oliveira e Hassenteufel (2021, p. 22) “Na França, assiste-se, dessa forma, a uma evolução da análise das políticas públicas para uma sociologia política da ação pública, correspondente à transição de uma concepção em termos de produção estatal de políticas públicas para uma concepção em termos de construção coletiva da ação pública, focada na compreensão das interações entre os diferentes atores”.

A ampliação da *accountability* democrática enseja o surgimento de novos instrumentos de supervisão, de colaboração e de controle. Como os instrumentos, sob a perspectiva da sociologia da ação pública, veiculam ideias e objetivos políticos e podem ser defendidos por atores com motivações distintas ou mesmo contraditórias, sua integração constitui um processo fecundo, dotado de significados, de disputas e de negociações relevantes. Com efeito, a abordagem dos instrumentos oferece, assim, uma perspectiva particularmente útil para investigar a mudança institucional dos Tribunais de Contas ao considerar sua inserção no campo da avaliação de políticas públicas (Lascoumes; Le Galès, 2012).

2.2.3 Recorte teórico e conceitos orientadores

A heterogeneidade das teorias institucionalistas amplia as possibilidades de compreensão da mudança e permite recorrer, ao longo do trabalho, a contribuições específicas de suas diferentes vertentes (Rezende, 2012). A coerência da análise, contudo, exige a delimitação de um núcleo teórico ajustado ao fenômeno investigado.

Esta tese adota o institucionalismo histórico como o primeiro enquadramento, especialmente a partir dos conceitos de dependência da trajetória e conjuntura crítica, e o articula à sociologia da ação pública, com ênfase na abordagem dos instrumentos. A escolha corresponde a duas dimensões relevantes para se alcançar o objetivo da pesquisa: a trajetória histórica dos Tribunais de Contas e os processos pelos quais novas expectativas de controle e dimensões da *accountability* democrática (Olsen, 2018) são traduzidas em práticas e instrumentos.

O institucionalismo histórico mostra-se adequado ao estudo de instituições duradouras, cuja configuração resulta de escolhas, conflitos e arranjos sedimentados ao longo do tempo. O conceito de dependência da trajetória permite analisar como decisões anteriores produzem mecanismos de reforço, elevam os custos das alternativas e condicionam as possibilidades posteriores de mudança. Nessa perspectiva, as transformações ocorrem em ambientes marcados por legados institucionais, distribuições de poder e capacidades previamente constituídas (Pierson, 2015).

O conceito de conjuntura crítica, por sua vez, permite identificar períodos nos quais as restrições institucionais se tornam menos intensas, diferentes alternativas adquirem viabilidade e as escolhas dos atores podem produzir consequências duradouras (Capoccia, 2015). O período

de redemocratização e de promulgação da CF/88 será problematizado como possível conjuntura crítica na trajetória dos Tribunais de Contas, em razão da abertura de novas possibilidades institucionais, da ampliação de suas competências e das exigências associadas à *accountability* (Filgueiras, 2018; Loureiro; Teixeira; Morais, 2009). Essa caracterização será orientada à luz das alternativas que se abriram, das decisões tomadas e de seus efeitos persistentes sobre a trajetória institucional (Capoccia; Kelemen, 2007).

Após esse momento de abertura, a relativa estabilidade do arranjo institucional brasileiro sugere uma investigação voltada aos processos graduais de mudança examinados por Mahoney e Thelen (2010). Essa perspectiva integra o processo histórico, as regras vigentes, o comportamento dos atores e as estratégias empregadas, permitindo compreender como fatores exógenos e endógenos produzem transformações cumulativas. A abordagem acrescenta, assim, uma explicação mais refinada para a compreensão de mudanças que se desenvolvem por meio da interpretação das regras, da adaptação das práticas e da recomposição das relações de poder ao longo do tempo.

Esses aportes do institucionalismo histórico esclarecem a temporalidade da mudança e os condicionamentos produzidos pelas escolhas anteriores. Para compreender como novas competências e expectativas são convertidas em práticas organizacionais, a sociologia da ação pública acrescenta uma perspectiva voltada às relações entre atores, conhecimentos, práticas e instrumentos envolvidos na construção da ação pública (Oliveira; Hassenteufel, 2021).

A abordagem da instrumentação permite observar como a ampliação da *accountability* se materializa em instrumentos, como auditorias, formas de avaliação de políticas públicas, sistemas de informação e procedimentos de monitoramento. Esses instrumentos possuem dimensões técnicas e políticas. Cada qual incorpora determinada compreensão dos problemas públicos, orienta comportamentos e modifica relações de autoridade. Um mesmo instrumento pode, ainda, ser defendido por atores movidos por objetivos distintos ou até contraditórios, tornando sua adoção, interpretação e aplicação objetos de disputa (Lascoumes; Le Galès, 2012).

A combinação dos referenciais cumpre, portanto, funções complementares. O institucionalismo histórico permite explicar como os legados condicionam as escolhas e em quais períodos se ampliam as possibilidades de transformação. A sociologia da ação pública permite investigar os meios pelos quais essas possibilidades são apropriadas, operacionalizadas e integradas às rotinas institucionais.

Desse recorte derivam três linhas analíticas principais: as conjunturas críticas e os legados da trajetória; as dinâmicas graduais de interpretação, disputa e adaptação das regras; e a seleção, apropriação e institucionalização dos instrumentos. Em conjunto, essas categorias

visam a delinear como os compromissos formados ao longo da trajetória, as escolhas dos atores e os instrumentos incorporados condicionam a direção, o ritmo e, em especial, como configuram a mudança institucional dos Tribunais de Contas diante do imperativo do controle de resultados e da emergência das políticas públicas.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo apresenta o percurso metodológico da investigação, explicitando as escolhas teóricas e operacionais que sustentam a tese, cujo objetivo é analisar a configuração do processo de mudança institucional dos Tribunais de Contas brasileiros associado à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao seu repertório de atuação. A delimitação desse percurso observou, desde a escolha do tema e do recorte, a exigência de compatibilidade entre relevância científica, viabilidade empírica, disponibilidade de fontes e experiência acumulada do pesquisador, tal como recomenda Eco (1977; 1999). Do ponto de vista epistemológico, a pesquisa inscreve-se em um paradigma pragmático-interpretativo, compatível com a abordagem qualitativa adotada, na medida em que reconhece a centralidade da interpretação, da reflexividade e da transparência metodológica na produção do conhecimento sobre fenômenos institucionais complexos.

A organização proposta buscou assegurar coerência entre problema, objetivo, referencial teórico, abordagem qualitativa, estratégia de pesquisa, procedimentos de coleta e técnica de análise. Em estudos qualitativos, a explicitação do caminho metodológico constitui requisito de cientificidade, na medida em que permite tornar verificáveis as decisões do pesquisador, os limites do estudo e as bases sobre as quais se constroem as inferências analíticas (Demo, 1995; Eco, 1999). Além disso, como assinala Creswell (2007), a força de uma investigação qualitativa depende da articulação consistente entre relevância do problema, revisão de literatura, desenho de pesquisa e produção de evidências capazes de oferecer contribuição teórica substantiva. Nas seções seguintes seguintes, apresentam-se o desenho metodológico da pesquisa e as etapas que estruturam sua operacionalização empírica e analítica.

3.1 ETAPAS DA PESQUISA E PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A pesquisa foi desenvolvida em cinco etapas articuladas: (3.1.1) definição do problema e de seu contexto; (3.1.2) construção do referencial teórico; (3.1.3) caracterização do método, da estratégia e das técnicas de pesquisa; (3.1.4) procedimento de coleta; e (3.1.5) análise das informações coletadas nas entrevistas. Embora apresentadas de forma sequencial para fins expositivos, tais etapas mantiveram relação dinâmica e cumulativa, em um movimento contínuo

de ida e volta entre teoria e empiria. Essa lógica é compatível com a pesquisa qualitativa, cujo desenho tende a ser flexível, reflexivo e progressivamente refinado à medida que o pesquisador interage com o campo empírico e com a literatura especializada, diferindo de desenhos rigidamente padronizados típicos de investigações orientadas prioritariamente à mensuração e ao teste estatístico de hipóteses (Denzin; Lincoln, 2006; Creswell, 2007).

3.1.1 Definição do problema e o seu contexto

A investigação insere-se em uma abordagem qualitativa, de natureza exploratório-interpretativa e finalidade analítico-explicativa. Tal escolha decorre da própria natureza do objeto, pois a mudança institucional nos Tribunais de Contas brasileiros se manifesta como processo histórico, normativo e organizacional permeado por disputas de sentido, reinterpretações de competências, rearranjos institucionais e transformações nos padrões de atuação do controle externo. Nessa direção, Denzin e Lincoln (2006) assinalam que a pesquisa qualitativa se distingue da quantitativa por privilegiar compreensão contextual, interpretação e reconstrução de significados. Flick (2009) e Rueda (1999) convergem ao defender que essa abordagem é especialmente adequada por estar orientada para a compreensão da realidade social em sua complexidade. Na mesma linha, Godoy (1995) destaca que, em temas organizacionais e institucionais complexos, a abordagem qualitativa favorece a apreensão do fenômeno em seu ambiente natural, articulando documentos, narrativas e contextos.

Nessa moldura, o objetivo geral da tese consiste em analisar a configuração do processo de mudança institucional dos Tribunais de Contas brasileiros associado à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao seu repertório de atuação. O objetivo assume caráter analítico, pois não se limita a descrever transformações observáveis: busca compreender como novas práticas e instrumentos são incorporados, como se relacionam com o repertório preexistente e como se manifestam as complementaridades, tensões e formas de coexistência que caracterizam o processo. Trata-se, portanto, de investigação orientada à interpretação de processos institucionais complexos, em consonância com o que Denzin e Lincoln (2006) identificam como uma das marcas centrais da pesquisa qualitativa. Ao mesmo tempo, a formulação do objetivo atende à recomendação de Creswell (2007) de que o estudo explicite, desde o início, a contribuição teórica que pretende oferecer ao campo.

O problema de pesquisa foi formulado a partir de uma questão central e de questões acessórias dela derivadas. A questão central pode ser enunciada nos seguintes termos: Como se configura o processo de mudança institucional associado à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao repertório de atuação dos Tribunais de Contas brasileiros? A formulação desloca a investigação de uma perspectiva meramente descritiva para uma perspectiva analítico-explicativa, ao exigir a compreensão da configuração da mudança institucional e das relações estabelecidas entre a dimensão avaliativa e o repertório preexistente de controle. Em termos metodológicos, a delimitação do problema observa a orientação de Eco (1999), segundo a qual a boa pesquisa exige objeto reconhecível, recorte viável e questão intelectualmente fecunda.

O contexto empírico da pesquisa é o da reconfiguração progressiva do controle externo no período posterior à CF/88. A partir desse marco, os Tribunais de Contas passaram a operar em ambiente institucional submetido a demandas progressivamente mais amplas, caracterizado pelo alargamento dos parâmetros de fiscalização, pela crescente valorização da eficiência e dos resultados da ação estatal e, mais recentemente, pela incorporação da avaliação de políticas públicas como dimensão relevante da *accountability* contemporânea. O recorte temporal adotado, portanto, privilegia o período pós-1988, sem desconsiderar antecedentes históricos indispensáveis à compreensão da trajetória institucional observada. A escolha desse recorte atende, ademais, ao critério de delimitação do campo de investigação recomendado por Eco (1999), para quem a restrição adequada do objeto é condição de profundidade e segurança analítica.

A unidade de análise da tese corresponde, portanto, ao próprio processo de mudança institucional em curso no campo dos Tribunais de Contas brasileiros, e não a uma Corte específica tomada isoladamente. As diferentes entidades representativas aparecem como unidades empíricas, embora se reconheçam as diferenças entre os Tribunais de Contas, dadas suas particularidades locais e institucionais, típicas do modelo federativo. Essa definição é metodologicamente relevante porque evita tratar os Tribunais de Contas como um sistema homogêneo ou como casos inteiramente independentes entre si, preservando o foco na dinâmica de reconfiguração institucional do controle externo em âmbito agregado.

3.1.2 Construção do Referencial Teórico

A primeira etapa da pesquisa consistiu na identificação e seleção da literatura pertinente ao objeto investigado, por meio de levantamento bibliográfico estruturado em bases de dados científicas nacionais e internacionais. Esse procedimento teve como finalidade reunir produções acadêmicas relevantes para a compreensão das relações entre mudança institucional, *accountability* democrática, avaliação de políticas públicas e atuação dos Tribunais de Contas. Embora não configure uma revisão sistemática em sentido estrito, o levantamento foi organizado de forma a conferir transparência ao percurso metodológico, mediante o registro das bases consultadas, das estratégias de busca empregadas, dos critérios de seleção adotados e da composição final do material analisado. Essa sistematização busca assegurar maior clareza e consistência à revisão, em consonância com Galvão e Ricarte (2019). Conforme Creswell (2007), a revisão da literatura exerce, nesse contexto, dupla função: evidenciar a relevância do problema investigado e situar a contribuição específica da tese em relação ao conhecimento já produzido.

3.1.2.1 Bases de dados consultadas

Foram selecionadas bases nacionais e internacionais que possibilitam localizar estudos sobre mudança institucional, *accountability*, controle externo e Tribunais de Contas, articulando a produção científica mais ampla à literatura voltada ao contexto brasileiro: *Web of Science*, Portal de Periódicos da CAPES, SciELO e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Bases de dados de trabalhos científicos utilizadas

Base de dados científica	Resultados recuperados (nº)	Estratégia de busca (strings utilizadas)
Portal de Periódicos CAPES	383	("*accountability*") OR ("avaliação de políticas públicas") OR ("mudança institucional")
Web of Science	200	TS=("*institutional change*" AND "*accountability*")

Base de dados científica	Resultados recuperados (nº)	Estratégia de busca (strings utilizadas)
BDTD (Teses e Dissertações)	11	(assunto: "Tribunais de Contas") AND (assunto: "*accountability*")
SciELO	99	"*accountability*" AND "Tribunais de Contas"

Fonte: Elaborado pelo autor (2024). Nota: Os quantitativos representam resultados brutos recuperados antes da triagem, da aplicação integral dos critérios de seleção e da exclusão de eventuais resultados duplicados.

Consideradas as buscas registradas no Quadro 2 (Bases de dados de trabalhos científicos utilizadas), foram localizados cerca de 693 resultados brutos. O Portal de Periódicos da CAPES apresentou o maior conjunto recuperado, com aproximadamente 383 registros, seguido da *Web of Science*, com aproximadamente 200. Nas bases voltadas com maior intensidade à produção nacional, foram recuperados 11 registros na BDTD e aproximadamente 99 artigos na SciELO. Esses quantitativos não correspondem, portanto, à amostra final da pesquisa, mas ao universo inicial submetido à triagem.

A escolha dessas bases decorreu da necessidade de combinar diferentes níveis de cobertura. A *Web of Science* permitiu acessar a produção internacional relacionada à mudança institucional e à *accountability*. O Portal de Periódicos da CAPES ampliou a cobertura temática e documental, enquanto a SciELO e a BDTD favoreceram a localização de estudos aderentes ao contexto brasileiro, incluindo pesquisas sobre Tribunais de Contas e controle de políticas públicas. Essa combinação busca articular literatura geral e literatura mais próxima do problema investigado, conforme a orientação de Creswell (2007).

3.1.2.2 Palavras-chave e estratégia de busca

A estratégia de busca foi estruturada a partir do problema de pesquisa e da delimitação teórica adotada na tese. Para a construção do referencial, foram utilizadas, conforme a base consultada, as expressões mudança institucional e *accountability*, bem como seus correspondentes em língua inglesa nas consultas de alcance internacional. Esses descritores foram articulados aos termos avaliação de políticas públicas e Tribunais de Contas, que delimitam o objeto substantivo da investigação. Desse modo, o levantamento bibliográfico

permaneceu coerente com os dois eixos do referencial teórico: mudança institucional e *accountability* democrática.

A adoção de *strings* distintas refletiu a adequação da busca ao escopo, à cobertura e à lógica de recuperação de cada fonte. No Portal de Periódicos da CAPES, a utilização do operador OR entre "*accountability*", "mudança institucional" e "avaliação de políticas públicas" conferiu maior amplitude ao levantamento, permitindo reunir tanto estudos relacionados aos eixos teóricos quanto produções vinculadas ao fenômeno investigado.

Na Web of Science, a busca foi conduzida em inglês e concentrou-se em "institutional change" e "*accountability*", termos de circulação internacional capazes de recuperar literatura teórica e comparada; a expressão "Tribunais de Contas" não foi utilizada por corresponder a uma configuração institucional fortemente associada ao contexto brasileiro. Na BDTD, por outro lado, foram priorizados os assuntos "Tribunais de Contas" e "*accountability*", em razão da maior probabilidade de teses e dissertações nacionais abordarem diretamente o campo empírico da pesquisa. Na SciELO, a mesma aproximação temática foi mantida, associando "*accountability*" e "Tribunais de Contas" para recuperar artigos nacionais ou regionais mais aderentes ao objeto investigado. Assim, a diferenciação dos descritores buscou equilibrar amplitude de cobertura e precisão temática.

3.1.2.3 Procedimento de seleção e organização do material

Após a realização das buscas, os resultados recuperados foram submetidos a triagem orientada por critérios de pertinência temática, centralidade conceitual, aderência ao objeto da tese e potencial de contribuição para a construção do argumento analítico. Foram priorizados trabalhos que contribuíssem para a compreensão dos dois eixos centrais do referencial teórico e de sua articulação com o objeto empírico: (i) mudança institucional; e (ii) *accountability* democrática. Também foram selecionados estudos sobre Tribunais de Contas, controle orientado a resultados e avaliação de políticas públicas, por constituírem o campo substantivo no qual se examina a mudança institucional. Em coerência com Eco (1977; 1999), a seleção considerou a exequibilidade do tratamento do material e sua utilidade efetiva para responder ao problema de pesquisa.

A estratégia seguiu um modelo de amostragem intencional por relevância, tendo como objetivo a seleção de 100 trabalhos com maior aderência aos eixos analíticos estabelecidos. Para conferir transparência ao percurso de busca e facilitar sua reconstituição, os critérios empregados foram sistematizados no Quadro 3, em consonância com a preocupação de reprodutibilidade do levantamento destacada por Galvão e Ricarte (2019).

Quadro 3 – Protocolo de filtros e seleção da amostra

Categoria do filtro	Especificação técnica	Aplicação/resultado
Temporal	Publicações entre 2010 e 2026, com prioridade para produções recentes.	100 trabalhos
Idioma	Textos em português e inglês, considerando a circulação internacional dos conceitos técnicos.	100 trabalhos
Tipo de documento	Artigos científicos, teses de doutorado e capítulos de livros.	100 trabalhos
Operador de título	Uso de allintitle:, quando aplicável à plataforma, para refinar a aderência temática.	65 registros no refinamento
Operador de frase	Uso de aspas para busca exata de conceitos, por exemplo: "mudança institucional".	Aplicado na recuperação
Filtro de exclusão	Exclusão de resultados burocráticos ou não pertinentes, como licitações e editais.	Aplicado quando necessário

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A revisão da literatura foi conduzida com o propósito de compreender o deslocamento do controle tradicional para uma concepção mais ampla de responsabilização democrática, na qual acrescentam as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal. Nesse percurso, foram examinados estudos voltados à conformação normativo-constitucional dos Tribunais de Contas, às transformações de seu papel institucional e às condições de possibilidade de sua atuação no campo da avaliação de políticas públicas.

No plano teórico, obtiveram relevância os estudos sobre mudança institucional, notadamente as formulações de Mahoney e Thelen (2010) e de Capoccia e Kelemen (2007), que oferecem base para identificar mecanismos de transformação, agentes envolvidos e contextos favoráveis à mudança. A esse arcabouço somam-se as contribuições da literatura sobre *accountability* democrática, empregadas para interpretar as implicações da

reconfiguração dos Tribunais de Contas sobre a responsabilização, a justificação pública e o controle do exercício do poder.

Com base nesse percurso, o referencial teórico da pesquisa foi estruturado em dois eixos: mudança institucional e *accountability* democrática. A avaliação de políticas públicas, o controle orientado a resultados e a atuação dos Tribunais de Contas integram o objeto substantivo da investigação e constituem o campo empírico no qual esses referenciais são aplicados.

3.1.3 Caracterização do método, da estratégia e das técnicas de pesquisa

Do ponto de vista do raciocínio científico, a investigação foi conduzida por lógica predominantemente abdutiva. Isso significa que a pesquisa partiu de um quadro teórico inicial e de pressupostos interpretativos preliminares, mas permaneceu aberta ao refinamento conceitual e à reelaboração analítica a partir dos indícios oferecidos pelo material empírico. Em pesquisas qualitativas, esse movimento reflexivo e iterativo revela-se compatível com o caráter não linear da investigação e com a necessidade de interpretar processos em sua historicidade e complexidade (Günther, 2006; Zanelli, 2002).

Quanto à estratégia de pesquisa, adotou-se o estudo de caso coletivo, com unidades empíricas embutidas múltiplas. Em Hartley (2004), o estudo de caso permite examinar de modo detalhado um fenômeno específico em seu contexto organizacional e institucional; em Yin (2016; 2018), mostra-se especialmente pertinente quando a investigação é orientada por questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador dispõe de pouco controle sobre os acontecimentos e quando se torna necessário mobilizar fontes variadas de evidência. A opção pela modalidade coletiva também se apoia em Alves-Mazzotti (2006), na medida em que a observação de unidades empíricas diversas amplia a capacidade de comparação sem dissolver a unidade analítica do fenômeno. Em chave operacional, observou-se ainda a sequência proposta por Eisenhardt (1989), no sentido de articular definição do fenômeno, escolha criteriosa das unidades empíricas, combinação de múltiplas evidências e análise iterativa.

O desenho assume ainda perspectiva longitudinal, pois acompanha a trajetória de reconfiguração do controle externo no período posterior à CF/88, sem perder de vista antecedentes históricos indispensáveis à inteligibilidade do fenômeno. As unidades empíricas

embutidas são constituídas pelas distintas Cortes de Contas e pelas entidades representativas do campo, consideradas manifestações situadas do mesmo processo institucional.

No plano das técnicas de pesquisa, foram adotadas revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas em profundidade com atores estrategicamente posicionados no sistema de controle externo. A combinação dessas técnicas permitiu triangulação de fontes e maior robustez analítica, evitando que a interpretação do fenômeno ficasse restrita apenas ao plano normativo ou exclusivamente ao plano discursivo dos entrevistados. Godoy (1995) observa que, em pesquisas qualitativas, a articulação entre estudo de caso, publicações institucionais e entrevistas amplia a densidade interpretativa do trabalho. A triangulação, nesse sentido, reforça a validade interpretativa do estudo ao permitir o cotejo entre fontes distintas de evidência (Farmer *et al.*, 2006).

3.1.4 Procedimento de coleta

A coleta de dados foi estruturada por meio de triangulação de fontes, combinando principalmente entrevistas em profundidade e pesquisa documental. As entrevistas foram escolhidas por sua capacidade de acessar percepções qualificadas, interpretações, experiências acumuladas e avaliações críticas de atores que atuam ativamente no âmbito dos Tribunais de Contas (membros dos Tribunais de Contas que também atuam em entidades representativas nacionais). Já a pesquisa documental permitiu cotejar os discursos colhidos com bases normativas, documentos publicados pelas Cortes de Contas relevantes para a compreensão do fenômeno investigado. Na acepção de Godoy (1995), a análise documental é especialmente útil tanto para complementar informações obtidas por outras técnicas quanto para revelar dimensões do problema que não emergem imediatamente do discurso dos participantes. O trabalho de campo concentrou-se no primeiro trimestre de 2025 e no primeiro trimestre de 2026, período em que foram realizadas as entrevistas que compõem o *corpus* empírico da tese.

No que se refere às entrevistas, adotou-se roteiro, com questões abertas e flexíveis, apto a estimular respostas densas e reflexivas, levando em conta os eixos analíticos da tese. O roteiro-guia (Apêndice A) foi construído a partir do referencial teórico e do problema de pesquisa, observando a recomendação de Gaskell (2008) de que a entrevista qualitativa deve combinar direcionamento analítico com abertura suficiente para que o entrevistado desenvolva sua própria narrativa. Nessa mesma direção, a entrevista em profundidade foi utilizada como

dispositivo de exploração interpretativa do fenômeno investigado, aspectos endógenos e exógenos da mudança.

A definição dos participantes da pesquisa combinou amostragem não probabilística intencional, teoricamente orientada, com amostragem em bola de neve e encerramento por saturação teórica. Em pesquisas qualitativas, Flick (2009) assinala que a seleção deve privilegiar casos informativamente ricos e analiticamente relevantes, ao passo que Zanelli (2002) sustenta que a escolha dos participantes deve considerar experiência, posição institucional, capacidade reflexiva e potencial de contribuição ao problema investigado. Nessa chave, o ponto de partida da amostra concentrou-se em membros das entidades representativas nacionais dos Tribunais de Contas diretamente vinculadas ao campo do controle externo, quais sejam: ATRICON — Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil; ABRACOM — Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios; CNPTC — Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas; IRB — Instituto Rui Barbosa; AUDICON — Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas; e AMPCON — Associação Nacional do Ministério Público de Contas. A partir desse núcleo inicial, a amostra foi sucessivamente expandida, por indicação dos próprios entrevistados, até alcançar conselheiros e procuradores de contas considerados relevantes no sistema, todos participantes de associações representativas, compreendidos aqui como atores-chave em razão de sua trajetória institucional, de sua capacidade de influência, de sua inserção em espaços decisórios e de sua participação qualificada no debate sobre a compreensão dos Tribunais de Contas.

A escolha dessas entidades como porta de entrada do campo empírico parte da premissa substantiva da própria tese: a de que a mudança institucional nos Tribunais de Contas se produz tanto no interior de cada corte isoladamente considerada quanto em espaços de articulação, coordenação, difusão e sedimentação de sentidos compartilhados, nos quais se formam agendas, se consolidam repertórios interpretativos e se irradiam modelos de atuação. Essa compreensão dialoga com Santos e Sátyro (2023), para quem as mudanças nunca são produtos individuais, exigindo, para sua conformação, a atuação de um conjunto de atores organizados em coalizões; mais do que a simples agregação de vontades individuais ou de grupos com interesses compatíveis, tais coalizões constituem espaços de coordenação, disputa, negociação e produção coletiva de sentidos.

As associações e entidades representativas do sistema exercem, nesse contexto, papel de elevada relevância, pois funcionam como instâncias intermediárias entre a fragmentação federativa das Cortes e a construção de orientações mais amplas para o campo do controle

externo. São esses espaços que frequentemente promovem intercâmbio de experiências[34], organizam debates, formulam diretrizes, difundem boas práticas, produzem referências técnicas e contribuem para a circulação nacional de concepções sobre o papel contemporâneo dos Tribunais de Contas. Além disso, os agentes que atuam nessas entidades representativas tendem a ser aqueles que melhor conhecem o contexto da mudança, justamente por ocuparem posições de mediação entre diferentes Cortes, acompanharem a circulação de agendas institucionais e participarem diretamente dos processos de coordenação, interpretação e difusão de novas orientações no sistema. Em outras palavras, refere-se a arenas institucionais nas quais se estrutura parte significativa das dinâmicas de aprendizagem, convergência e indução que perpassam o sistema de controle externo, aspecto compatível com a perspectiva de Hartley (2004) sobre a relevância do contexto organizacional na compreensão do caso.

A utilização do método bola de neve, nesse ambiente, mostrou-se pertinente porque o universo investigado é marcado por forte densidade relacional, reconhecimento recíproco entre pares e circulação relativamente reduzida de seus integrantes, tendo em vista a vitaliciedade dos membros e a posição institucional de destaque ocupada pelos especialistas selecionados. Nesse tipo de contexto, a indicação sucessiva de novos participantes por atores já entrevistados amplia o acesso a informantes qualificados e revela cadeias de influência próprias importantes para a compreensão do fenômeno estudado. Ao mesmo tempo, o encerramento da amostra observou o critério de saturação teórica, isto é, o momento em que a incorporação de novas entrevistas deixou de acrescentar elementos substantivamente novos às categorias analíticas em construção, indicando suficiência interpretativa do *corpus* para os fins da pesquisa, em consonância com a orientação de Flick (2009).

A pesquisa documental analisou a legislação e publicações institucionais dos Tribunais de Contas. Na formulação de Godoy (1995), esse tipo de pesquisa constitui fonte relevante para o estudo de processos organizacionais e institucionais, sobretudo quando se pretende reconstruir contextos, práticas e repertórios normativos. No presente trabalho, os materiais permitiram reconstituir o ambiente normativo da mudança institucional, qualificar as

[34] Eventos como exemplo: I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (I CITC, 2019): o tema central foi "Os Tribunais de Contas Contemporâneos e as Políticas Públicas"; II Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (II CITC, 2021): debateu os desafios dos Tribunais de Contas diante das transformações sociais, econômicas e institucionais, com reflexos sobre o aperfeiçoamento da gestão pública; III Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (III CITC, 2023): incluiu a reunião temática "Avaliação de Políticas Públicas: suas regulamentações e o papel dos Tribunais de Contas"; IX Encontro Nacional dos Tribunais de Contas (IX ENTC, 2024): teve como tema central "Controle externo, diálogos institucionais e efetividade das políticas públicas"; IV Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (IV CITC, 2025): contemplou debates e trabalhos relacionados à avaliação de políticas públicas, incluindo estudo sobre a aplicação da NBASP 9020 e apresentação de observatório dedicado ao tema.

entrevistas e confrontar as evidências colhidas em campo, observando critérios de pertinência temática, recorte temporal e utilidade analítica.

Importa observar que embora os participantes da pesquisa integrem Tribunais de Contas e entidades representativas vinculadas ao sistema de controle externo, suas manifestações foram prestadas em caráter estritamente pessoal. Desse modo, as opiniões, interpretações e avaliações apresentadas nas entrevistas não expressam posicionamentos oficiais das respectivas Cortes de Contas ou associações às quais os entrevistados se encontram vinculados.

As entrevistas foram conduzidas predominantemente de forma remota por meio da plataforma *Zoom.com*, à exceção de três realizadas presencialmente. A utilização de ambientes virtuais de interação mostrou-se adequada tanto do ponto de vista logístico quanto metodológico, ao viabilizar o acesso a atores situados em distintas unidades da federação, sem prejuízo da qualidade interpretativa exigida pelas entrevistas em profundidade. Essa estratégia encontra respaldo na literatura recente sobre pesquisa qualitativa remota, especialmente em Lobe, Morgan e Hoffman (2020), bem como nas orientações de Yin (2016), que reconhecem a pertinência do uso de recursos digitais quando compatíveis com os objetivos da investigação e com a natureza do material empírico pretendido.

No plano ético, a pesquisa observou os cuidados próprios das investigações com participação humana. O projeto, contendo o Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE), Apêndice B, foi submetido à apreciação do Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (CEP/CFCH-UFRJ), por meio da Plataforma Brasil, e aprovado sob o Certificado de Apresentação para Apreciação Ética (CAAE) nº 95803126.5.0000.5582. Em linha com Sieber (2004), foram assegurados o consentimento livre e esclarecido, a confidencialidade, a proteção da identidade dos participantes, a responsabilidade no manejo das informações e a possibilidade de interrupção da participação a qualquer momento, conforme formalizado mediante a assinatura do RCLE. Os procedimentos de registro, transcrição, organização e armazenamento do material empírico foram conduzidos de forma a resguardar a integridade do *corpus*, a rastreabilidade analítica e o uso exclusivamente acadêmico das informações, sem qualquer custo ou incentivo aos participantes.

Também se adotou postura reflexiva quanto à posição do pesquisador no campo investigado. A proximidade profissional com o universo do controle externo favoreceu o acesso aos interlocutores, a compreensão do léxico institucional e a leitura das dinâmicas organizacionais, mas exigiu vigilância metodológica permanente para evitar naturalizações, adesões implícitas ou sobre interpretações derivadas da familiaridade com o objeto. O esforço

reflexivo, nesse sentido, integrou o próprio procedimento de pesquisa e foi mobilizado como condição de rigor, e não como elemento externo.

3.1.5 Análise das informações coletadas nas entrevistas

A análise das informações produzidas nas entrevistas foi realizada com base no exame de conteúdo, tendo Bardin (2016) como referência central. Essa técnica mostrou-se adequada por possibilitar o tratamento sistemático e interpretativo de comunicações verbais, permitindo transformar o *corpus* empírico em categorias analíticas capazes de revelar regularidades, tensões, ambivalências e sentidos latentes. Também se considerou a sistematização apresentada por Franco (2003), sobretudo quanto ao caráter inferencial da técnica e às exigências de consistência na construção categorial.

Com apoio de *software* para análise qualitativa (MAXQDA), foram selecionadas as unidades de sentido relacionadas ao problema de pesquisa. Após a depuração, esses segmentos foram tratados como unidades de registro, definidas como trechos textuais de extensão variável, dotados de sentido completo e relevância para a construção das categorias, dos temas e das inferências. Como unidade de contexto, considerou-se a resposta integral ou a sequência argumentativa mais ampla necessária à interpretação do trecho.

Operacionalmente, a análise compreendeu as três fases propostas por Bardin (2016): pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados com inferência e interpretação. O percurso incluiu a transcrição integral, a organização e limpeza do *corpus*, a leitura flutuante, a seleção das unidades de sentido, a codificação inicial, o agrupamento temático, a construção da matriz de evidências e a síntese dos achados.

A construção do sistema categorial seguiu procedimento híbrido. As dimensões *accountability* democrática e mudança institucional, derivadas da literatura, funcionaram como categorias preliminares de sensibilização teórica. O exame do material empírico permitiu refinar e reorganizar esses referenciais, de modo que a categorização não resultou de imposição apriorística da teoria nem de classificação puramente indutiva.

Desse processo resultaram dois eixos analíticos centrais: Pressões exógenas e Dinâmicas endógenas. Os eixos foram desdobrados em sete categorias temáticas, conforme a

origem dos fatores de mudança e a forma pela qual os atores internos os processam, disputam e instrumentalizam.

Conforme a síntese apresentada no Quadro 4, cada unidade de registro foi associada a um eixo analítico, a uma categoria temática, a um tema específico e a uma inferência. A matriz de evidências registrou também a entrevista de origem e o trecho representativo, assegurando rastreabilidade entre a fala original, a codificação realizada e os resultados apresentados.

A construção das categorias observou os critérios de pertinência ao problema de pesquisa, homogeneidade interna, diferenciação entre os agrupamentos, clareza conceitual, possibilidade de identificação das evidências no *corpus* e produtividade analítica, em consonância com Bardin (2016) e Franco (2003). Convergências, divergências, ressalvas e ambiguidades foram preservadas, e um mesmo excerto pôde contribuir para mais de uma dimensão quando seu conteúdo evidenciou articulações analíticas relevantes.

Importa esclarecer que as modalidades teóricas de mudança institucional, tais como deslocamento (*displacement*), acréscimo em camadas (*layering*), deriva institucional (*drift)* e conversão (*conversion*) não foram utilizadas como categorias primárias de codificação das entrevistas. Esses conceitos serão adotados na discussão interpretativa dos resultados, evitando o enquadramento prévio do conteúdo das entrevistas em categorias teóricas fechadas.

Quadro 4 – Eixos e categorias temáticas da análise de conteúdo

Eixo analítico	Categorias temáticas	Pergunta analítica
Pressões exógenas	Marco constitucional e normativo; pressões sociais, democráticas e de *accountability*; contexto externo e referências institucionais	Quais pressões externas atuam sobre os Tribunais de Contas e como essas forças orientam a mudança institucional?
Dinâmicas endógenas	Trajetória e identidade institucional; instrumentos e práticas de controle; entidades, sistema e difusão institucional; resistências, limites e tensões institucionais	Quais espaços institucionais de produção de ideias, interpretação, debate e contestação podem ampliar as possibilidades de mudança endógena e por meio de quais mecanismos?

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas entrevistas realizadas (2026).

A consistência da análise foi fortalecida pelo retorno contínuo às transcrições, pela comparação transversal entre as entrevistas e preservação de falas convergentes e divergentes. Os achados provenientes das entrevistas foram colacionados, na etapa interpretativa, com documentos institucionais e com a literatura pertinente, permitindo examinar aproximações e

tensões entre o plano discursivo, o plano normativo e as práticas relacionadas ao controle de resultados e à avaliação de políticas públicas.

Desse modo, a análise de conteúdo foi empregada como procedimento de sistematização das percepções dos entrevistados e de produção de inferências empiricamente fundamentadas sobre a transformação dos Tribunais de Contas. A validade qualitativa do estudo decorre da transparência do percurso analítico, da demonstração das categorias por meio de evidências extraídas do *corpus* e da coerência entre problema de pesquisa, método e interpretação, conforme assinalado por Denzin e Lincoln (2006).

4 RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

Este capítulo apresenta os resultados da análise das entrevistas realizadas com membros dos Tribunais de Contas brasileiros, que também integram associações representativas de âmbito nacional. A exposição organiza os achados de forma temática com o objetivo de evidenciar padrões de sentido, recorrências e variações em torno do processo de mudança institucional dos Tribunais de Contas, marcado pela incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao seu repertório de atuação. A articulação teórica desses achados será desenvolvida no capítulo seguinte, dedicado à discussão dos resultados.

Importa observar que a análise qualitativa de entrevistas em profundidade, como as que compõem este *corpus,* enfrenta desafios que não se reduzem a uma simples frequência de menções. Os relatos dos entrevistados entrelaçam múltiplos temas em uma mesma fala, alternam entre memórias profissionais, avaliações institucionais e prescrições normativas, e, em geral, não seguem, necessariamente, uma linha argumentativa linear, o que exige decisões interpretativas sobre onde um código termina e outro começa, e sobre qual sentido atribuir a trechos ambíguos ou contraditórios dentro da mesma entrevista. Além disso, mostrou-se fundamental ter cuidado com a riqueza e a profundidade de cada relato, pois nem sempre cabem por completo em um rótulo categórico: ao encaixar a fala a um código, corre-se o risco de que parte do contexto, do tom e das sutilezas que lhe atribuem significado se perca no processo.

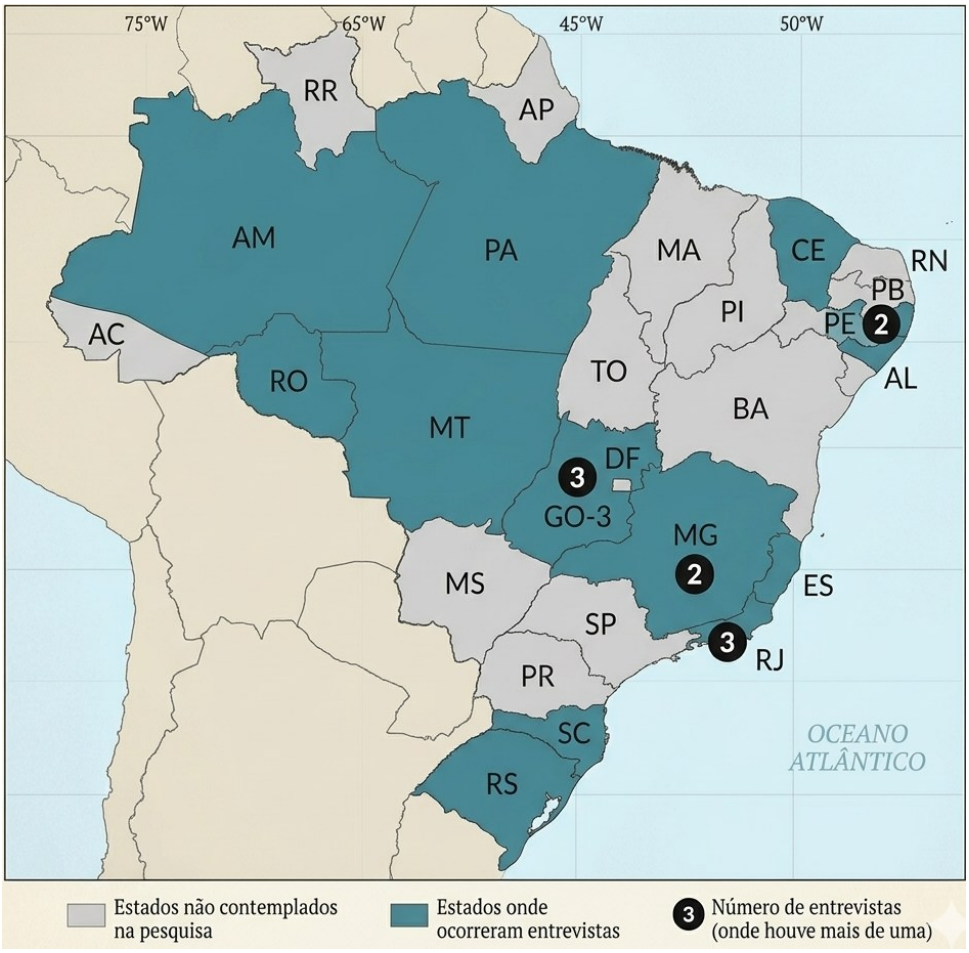
Nesse sentido, os resultados foram distribuídos em seis seções principais. A primeira apresenta o *corpus* empírico e o tratamento inicial dos dados, explicitando a passagem das entrevistas gravadas, em áudio ou vídeo, para o *corpus* textual organizado. A segunda descreve a construção do sistema categorial utilizado na análise de conteúdo, indicando como as categorias preliminares, derivadas da literatura, foram refinadas a partir do exame do material empírico até a consolidação dos dois eixos analíticos da pesquisa: Pressões exógenas e Dinâmicas endógenas. A terceira seção apresenta a distribuição geral das unidades de registro no *corpus*, com apoio de gráficos descritivos. As duas seções seguintes apresentam, respectivamente, as categorias e os temas associados aos eixos analíticos necessários à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas. A leitura dos dois eixos é articulada às questões acessórias relativas às conjunturas políticas, às interpretações e aos significados atribuídos pelos atores e à relação da dimensão avaliativa com a auditoria na modalidade operacional e o controle de conformidade. Por fim, a sexta seção conduz à construção da interpretação desenvolvida no capítulo de discussão dos resultados.

4.1 *CORPUS* EMPÍRICO E TRATAMENTO INICIAL DOS DADOS

O *corpus* empírico desta etapa da pesquisa é composto por vinte entrevistas em profundidade realizadas com atores dos Tribunais de Contas brasileiros. O conjunto inclui membros do corpo deliberativo e do corpo ministerial (Ministério Público de Contas), selecionados em razão de sua trajetória institucional, participação em funções de relevância em associações representativas, experiência no controle externo e capacidade de oferecer interpretações qualificadas atinentes ao controle de resultados e à avaliação de políticas públicas. De modo a preservar o sigilo dos participantes, as entrevistas foram anonimizadas e identificadas, ao longo da análise, como Entrevistado 01 a Entrevistado 20.

A pesquisa atingiu um de seus propósitos fundamentais ao garantir ampla abrangência territorial à coleta de dados, na medida em que os entrevistados integram Cortes de Contas de diferentes estados, AL (Alagoas), AM (Amazonas), CE (Ceará), DF (Distrito Federal), ES (Espírito Santo), GO (Goiás), MG (Minas Gerais), MT (Mato Grosso), PA (Pará), PE (Pernambuco), RJ (Rio de Janeiro), RO (Rondônia), RS (Rio Grande do Sul), SC (Santa Catarina), conferindo significativa diversidade ao material empírico, conforme a Figura 1.

Figura 1 - Distribuição espacial dos Tribunais de Contas em que atuam os entrevistados



Legenda: O mapa apresenta a distribuição espacial dos Tribunais de Contas em que atuam os atores entrevistados. Os estados destacados em verde correspondem às unidades federativas abrangidas pela pesquisa, enquanto os valores numéricos indicam o número de entrevistas realizadas nos estados com mais de uma ocorrência.
Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

O procedimento de coleta empírica resultou na constituição de um *corpus* formado por 20 entrevistas individuais em profundidade, realizadas com 17 conselheiros, entre titulares e substitutos, e 3 procuradores de contas, todos vinculados às associações representativas nacionais do sistema de controle externo.

As entrevistas foram conduzidas com roteiro-guia (Apêndice A) de caráter aberto e sem limite de tempo para as respostas, de modo a permitir aos participantes a oportunidade de vocalizarem com liberdade suas percepções, a partir de suas próprias prioridades, sobre a trajetória dos Tribunais de Contas após a CF/88, a ampliação dos regimes de *accountability*, a apropriação de instrumentos avaliativos da ação pública pelos Tribunais de Contas, de controle de resultados e dos significados atribuídos a esses processos, bem como seus efeitos na produção da mudança institucional. Essa opção metodológica da adoção de uma postura não diretiva, com abertura por perguntas de caráter abrangente, revelou-se compatível com os

propósitos investigativos, pois permitiu que os participantes seguissem suas próprias sequências, interpretações e percepções sobre as questões suscitadas.

O material empírico bruto compreendeu 17 horas e 6 minutos de gravações, posteriormente transcritas na íntegra com o auxílio do *software* Turboscribe [35]. A duração média das entrevistas foi de 51 minutos. A transcrição integral resultou em cerca de 337 páginas de *corpus* textual. Concluída a transcrição, procedeu-se à conferência, organização e padronização dos arquivos, com separação do material por entrevista e preparação do conjunto documental para a análise de conteúdo.

Na sequência, realizou-se a limpeza inicial do *corpus*, com a exclusão das falas do entrevistador, de repetições meramente operacionais, de comentários não relacionados à condução da entrevista e de elementos sem relevância analítica para o problema de pesquisa. Após esse tratamento, o *corpus* efetivamente analisado totalizou 91.683 palavras, distribuídas entre as vinte entrevistas, o que impôs um considerável desafio analítico em razão da densidade e extensão do material.

Em seguida, foi realizada a leitura flutuante do conjunto das entrevistas, conforme procedimento próprio da análise de conteúdo. Essa etapa teve como finalidade permitir a apreensão global do material, a identificação de recorrências preliminares, a percepção de tensões e a localização de trechos potencialmente relevantes para responder à questão central da pesquisa. A leitura flutuante permitiu observar que o processo de mudança institucional decorrente da incorporação de instrumentos voltados às políticas públicas já se encontra em curso; contudo, suas motivações, formas de manifestação e significados institucionais não são uniformes, variando conforme as interpretações e explicações fornecidas pelos atores.

A partir dessa leitura inicial, novamente com apoio de *software* MAXQDA, foram selecionadas as unidades de sentido relacionadas ao problema de pesquisa. Esses trechos corresponderam a passagens em que os entrevistados atribuíam significado à mudança institucional dos Tribunais de Contas, identificavam fatores de indução e conjunturas políticas, descreviam instrumentos de atuação, apresentavam justificativas e fundamentos à mudança, apontavam resistências, desafios e ambiguidades ou indicavam requisitos técnicos, informacionais, metodológicos e organizacionais relacionados à avaliação de políticas públicas e ao controle de resultados. Também foram considerados os trechos que permitiam examinar a coexistência e a articulação entre a lógica tradicional de controle, centrada na conformidade, e as abordagens orientadas ao desempenho e aos resultados das políticas públicas.

[35] Acesso ao *software* pelo *link* [https://turboscribe.ai/].

Esse percurso, sintetizado no Quadro 5, evidencia como o material bruto das entrevistas foi progressivamente convertido em achados empíricos:

Quadro 5 – Caracterização sintética do *corpus* empírico

Etapa	Procedimento realizado	Produto analítico gerado	Atividade
1. Registro	Gravação das entrevistas.	Material bruto em áudio ou vídeo.	Registro de 17 horas e 6 minutos de entrevistas.
2. Transcrição	Conversão integral das entrevistas em texto.	*Corpus* textual das 20 entrevistas.	Transcrição integral, com geração de 337 páginas de *corpus* textual.
3. Organização	Conferência das transcrições e padronização dos arquivos.	*Corpus* organizado por entrevistado.	Organização e padronização de 20 arquivos de entrevista.
4. Leitura flutuante	Leitura integral do material para apreensão geral dos depoimentos.	Primeiras impressões analíticas.	Leitura flutuante integral do *corpus*.
5. Unidades de sentido	Marcação dos trechos relacionados ao problema de pesquisa.	Segmentos relevantes do *corpus*.	Seleção do autor de 394 unidades de sentido.
6. Codificação inicial	Atribuição de códigos descritivos aos trechos selecionados.	Lista preliminar de códigos.	Construção das categorias analíticas centrais.
7. Agrupamento temático	Reunião dos códigos semelhantes em categorias mais amplas.	Categorias analíticas.	Categorização dos trechos selecionados.
8. Matriz de evidências	Cruzamento entre categorias, entrevistados e trechos representativos.	Base de sustentação dos achados.	Cruzamento entre categorias, entrevistados e evidências.
9. Síntese dos achados	Identificação de padrões, convergências, divergências e ambiguidades.	Resultados empíricos apresentados no capítulo.	Síntese analítica dos achados.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Conforme indicado no Quadro 5, a seleção das 394 unidades de sentido, posteriormente tratadas como unidades de registro, marcou a transição entre o tratamento inicial do *corpus* e

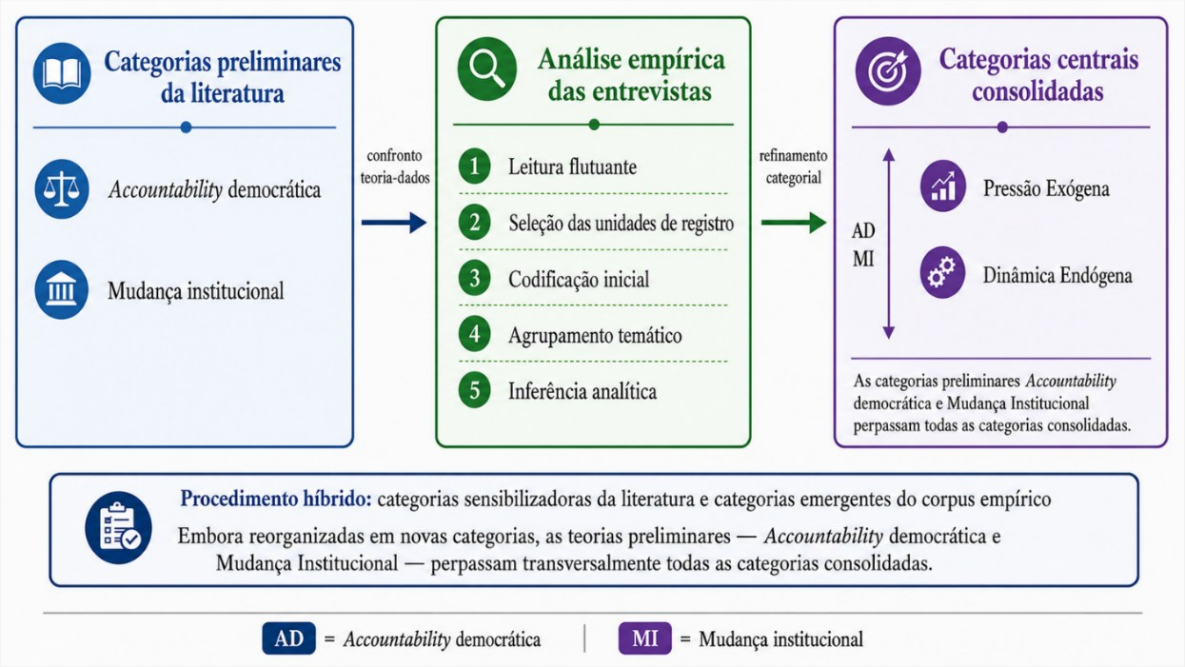
sua estruturação analítica. A codificação e o agrupamento temático desses segmentos, bem como sua organização em uma matriz de evidências, forneceram a base empírica do sistema categorial adotado na pesquisa.

A seção seguinte apresenta a construção desse sistema categorial, explicitando como as categorias derivadas da literatura foram confrontadas com os dados empíricos e reorganizadas a partir dos sentidos recorrentes identificados nas entrevistas.

4.2 CONSTRUÇÃO DO SISTEMA CATEGORIAL

A construção do sistema categorial decorreu do confronto entre o referencial teórico da pesquisa e os sentidos recorrentes identificados no material empírico. As dimensões *accountability* democrática e mudança institucional funcionaram como categorias preliminares de sensibilização teórica, pois permitiram orientar a leitura inicial das entrevistas e delimitar os aspectos mais diretamente relacionados à questão central da tese. No entanto, durante a exploração do *corpus*, verificou-se que a compreensão da trajetória da mudança institucional poderia ser apreendida sob outras perspectiva. Os relatos permitiram compreender, de forma mais refinada, como os atores explicavam a origem da mudança, sua incorporação às dinâmicas institucionais e as condições necessárias à sua efetivação, tal como apresentado na Figura 2.

Figura 2 – Da literatura às categorias empíricas da análise de conteúdo



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A partir da leitura flutuante e da codificação inicial, observou-se que uma parte expressiva das unidades de registro associava a incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas a pressões externas ao campo de atuação dos Tribunais de Contas. Essas pressões apareciam vinculadas à CF/88, à ampliação da *accountability* democrática, às demandas sociais por melhores resultados, à crise de legitimidade das instituições de controle, às reformas normativas e às novas referências internacionais de auditoria e avaliação, entre outos. Esse conjunto de sentidos deu origem ao eixo Exógeno, concebido como a dimensão analítica voltada à identificação dos fatores externos que pressionam, autorizam ou legitimam a mudança institucional.

Em outro conjunto de trechos, os entrevistados recorreram a um arranjo de fatores endógenos e dinâmicos, com ideias, preferências, valores e interessses, que se mostraram relevantes na explicação da mudança. Nessa dimensão, ganharam centralidade temas como auditoria operacional, monitoramento, parecer prévio, controle concomitante, consensualismo, atuação das entidades representativas, escolas de contas, disputas sobre a identidade institucional do controle externo, aprendizado e aproximação por meio das associações representativas. Esse agrupamento deu origem ao eixo Endógeno, no qual os atores internos processam, disputam e instrumentalizam a incorporação da avaliação de políticas públicas. Essa categoria dialoga especialmente com a sociologia política da ação pública, pois permite compreender os instrumentos como dispositivos que reorganizam práticas, relações e sentidos institucionais.

As falas também indicaram, de forma recorrente, a necessidade de capacidades técnicas, informacionais, tecnológicas, organizacionais, relacionais e deliberativas. Nesse sentido, foram mencionados, entre outros aspectos, a qualificação do corpo técnico, a formação multidisciplinar, o uso de dados e indicadores, a inteligência artificial, a especialização temática, o apoio de especialistas externos, a articulação interinstitucional, o papel das escolas de contas, o planejamento institucional e a composição qualificada dos órgãos deliberativos. Embora relevantes para a consolidação da avaliação de políticas públicas pelos Tribunais, esses aspectos não foram objeto de exame aprofundado neste trabalho, por extrapolarem o recorte da pesquisa, centrado no processo de incorporação dessa atividade à atuação das Cortes.

Quadro 6 – Categorias centrais da análise de conteúdo

Categoria central	Chave teórica predominante	Pergunta analítica
Exógena	Institucionalismo histórico e *accountability*	Quais pressões externas atuam sobre os Tribunais de Contas e como essas forças orientam a mudança institucional?
Endógena	Sociologia política da ação pública e institucionalismo sociológico	Quais espaços institucionais de produção de ideias, interpretação, debate e contestação podem ampliar as possibilidades de mudança endógena e por meio de quais mecanismos?

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

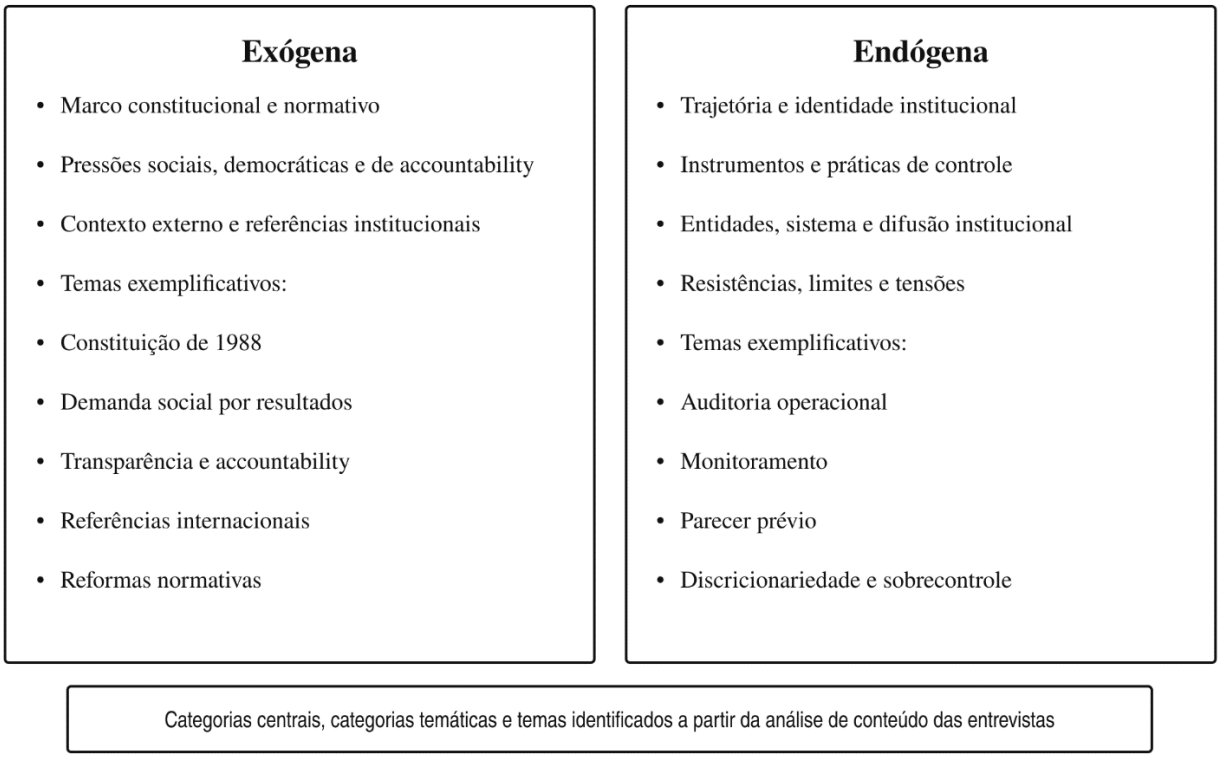
A consolidação das categorias centrais foi seguida pelo desdobramento em categorias temáticas e temas específicos. Esse procedimento permitiu reduzir a complexidade do *corpus* sem eliminar a diversidade dos sentidos identificados nas entrevistas, à luz do que se apresenta nos Quadros 6 e 7.

Quadro 7 – Operacionalização das categorias, categorias temáticas e temas

Categoria central	**Categorias temáticas**	**Temas**
Exógena	Marco constitucional e normativo; pressões sociais, democráticas e de *accountability*; contexto externo e referências institucionais	CF/88; LRF; demanda social por resultados; transparência; referências internacionais; reformas normativas; contexto de centralidade das políticas públicas
Endógena	Trajetória e identidade institucional; instrumentos e práticas de controle; entidades, sistema e difusão institucional; resistências, limites e tensões	auditoria operacional; monitoramento; parecer prévio; consensualismo; discricionariedade; sobrecontrole

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Figura 3 – Mapa da taxonomia da análise de conteúdo



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A adoção dessa arquitetura analítica permitiu entender a produção da mudança mediante a combinação de fatores exógenos e endógenos, conforme Figura 3. A dimensão exógena explicou a entrada do tema na agenda institucional dos Tribunais de Contas; e a dimensão endógena explicou como essa agenda é interpretada e acionada pelos atores internos. Em conjunto, os eixos permitiram examinar as conjunturas sociais e políticas, os significados atribuídos à avaliação e a articulação entre as diversas vertentes de atuação. Essa estrutura orientou a apresentação dos resultados nas seções seguintes, dedicadas, respectivamente, às pressões exógenas e às dinâmicas endógenas.

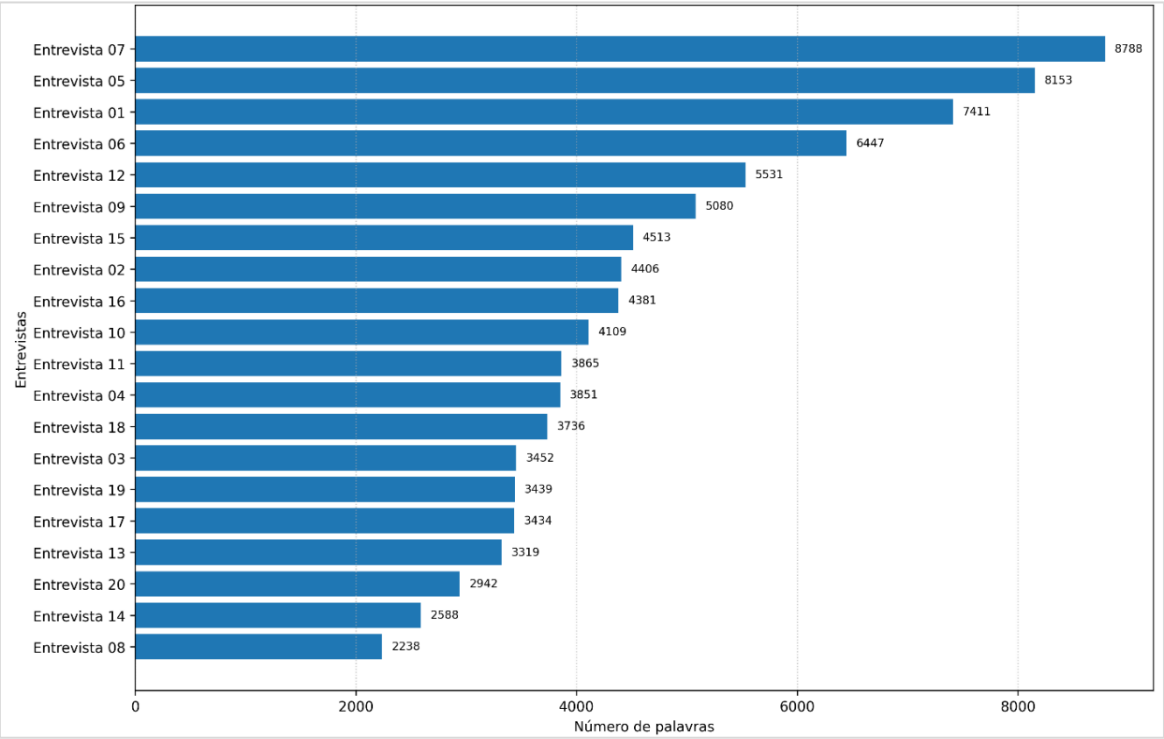
4.3 DISTRIBUIÇÃO GERAL DAS UNIDADES DE REGISTRO NO *CORPUS*

Após a definição do sistema categorial, procedeu-se à distribuição das unidades de registro segundo os dois eixos analíticos da pesquisa. Essa etapa teve como finalidade apresentar uma visão panorâmica da composição do *corpus* analisado, permitindo identificar a recorrência relativa dos principais sentidos atribuídos pelos entrevistados ao processo de

incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. Trata-se de uma apresentação descritiva dos dados, destinada a organizar empiricamente os achados antes de sua análise substantiva nas seções seguintes.

Inicialmente, foi examinada a distribuição do volume textual entre as vinte entrevistas, após a exclusão das falas do entrevistador e de elementos sem relevância analítica para o problema de pesquisa.

Figura 4 - Quantidade de palavras analisadas por entrevistas

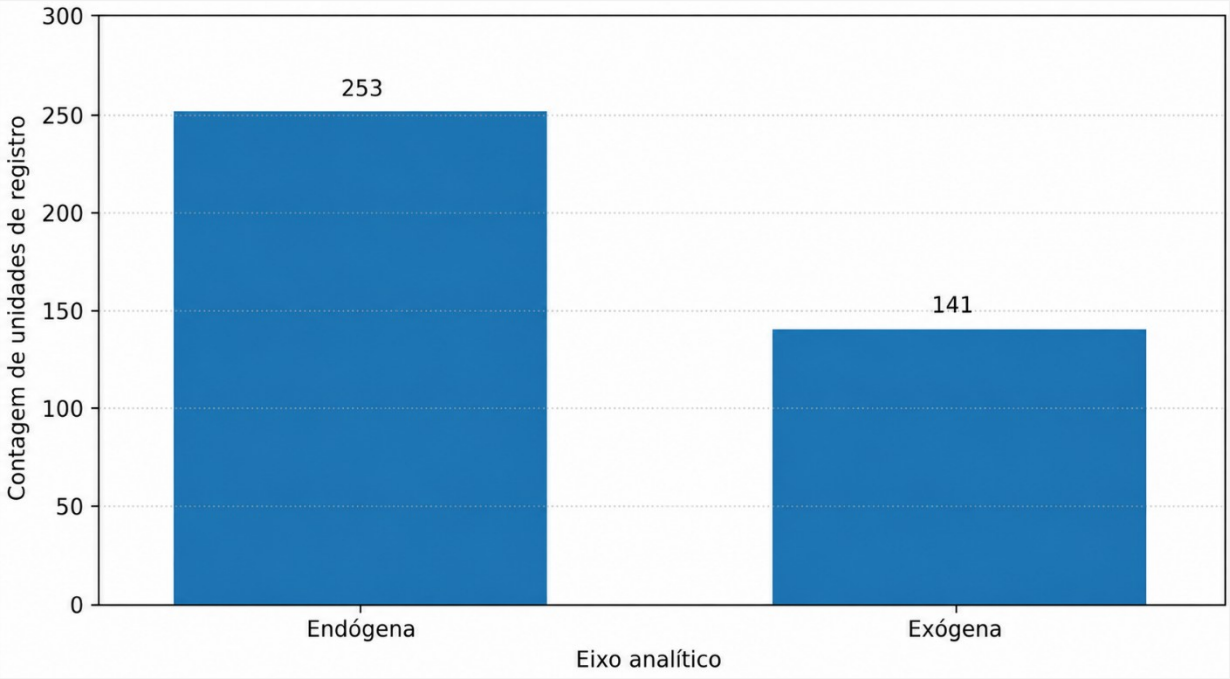


Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A Figura 4 permite visualizar a distribuição do volume de palavras por entrevista. Essa informação, contudo, deve ser interpretada com cautela. Em pesquisa qualitativa, a extensão da fala não constitui medida de maior ou menor relevância analítica. Entrevistas mais curtas podem conter unidades de registro densas e diretamente vinculadas ao problema de pesquisa, enquanto entrevistas mais longas podem reunir contextualizações, retomadas argumentativas ou digressões. Por essa razão, a contagem de palavras foi utilizada apenas para caracterizar o *corpus* empírico, sem substituir a análise substantiva dos sentidos expressos nas falas.

Em seguida, as unidades de registro selecionadas foram classificadas de acordo com os dois eixos centrais da análise. Ao todo, foram consideradas 394 unidades de registro classificadas, distribuídas da seguinte forma: 253 unidades no eixo Endógeno e 141 unidades no eixo Exógeno, conforme Figura 5.

Figura 5 – Distribuição das unidades de registro por eixo analítico



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

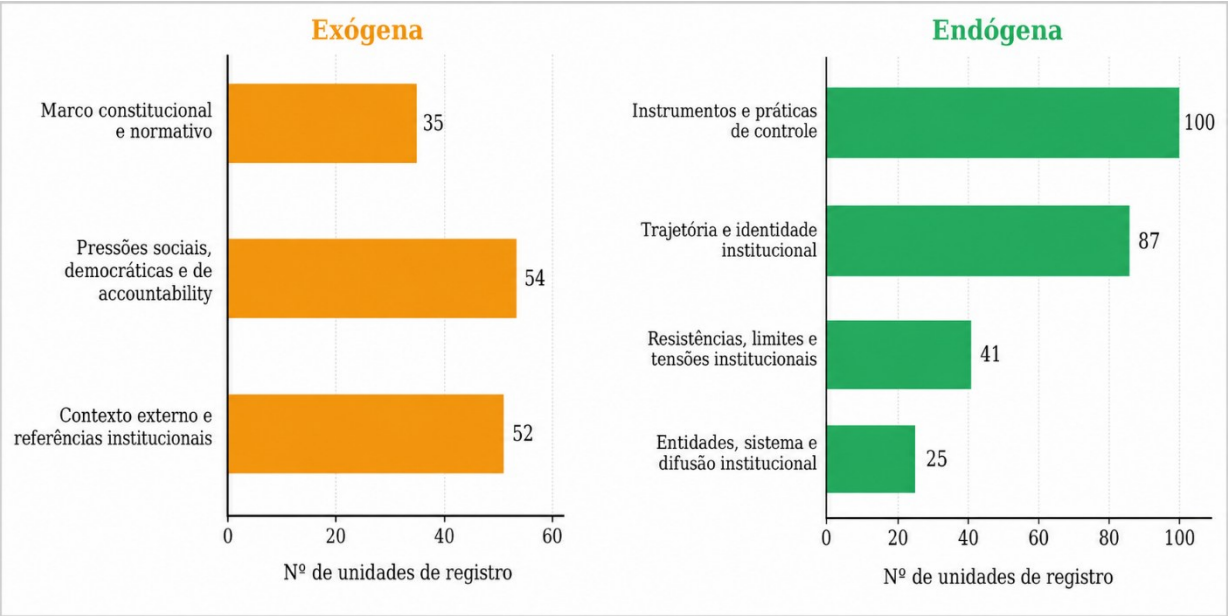
A maior concentração de unidades no eixo Endógeno sugere que os entrevistados atribuíram especial relevância aos processos internos de interpretação, adaptação, disputa, instrumentalização e difusão da mudança no campo dos Tribunais de Contas. As falas não trataram a incorporação da avaliação de políticas públicas como simples consequência automática da CF/88 ou de reformas legais posteriores. Ao contrário, indicaram que essa incorporação depende de trajetórias institucionais, instrumentos de controle, redes associativas, estratégias de convencimento, resistências internas e disputas sobre o papel contemporâneo do controle externo.

O eixo Exógeno, por sua vez, reuniu as unidades de registro relacionadas aos fatores externos que pressionam, autorizam ou legitimam a mudança institucional. A recorrência desses temas demonstra que os entrevistados reconhecem a existência de um ambiente externo indutor da mudança, ainda que a sua efetivação dependa de processamento interno pelos Tribunais.

Antes de examinar separadamente cada eixo analítico, é útil apresentar a distribuição interna das categorias temáticas que estruturaram a análise de conteúdo. Essa visualização permite observar como as unidades de registro foram agrupadas dentro dos dois eixos centrais da pesquisa, evidenciando quais dimensões apareceram com maior recorrência no *corpus* e como elas se articulam à explicação do processo de incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. A Figura 6 apresenta essa

distribuição, funcionando como síntese intermediária entre a construção do sistema categorial e a análise substantiva dos resultados.

Figura 6 – Categorias temáticas por eixo analítico



Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A Figura 6 sintetiza a distribuição das categorias temáticas dentro de cada eixo. No eixo Exógeno, as unidades de registro foram distribuídas entre Marco constitucional e normativo (35); Pressões sociais, democráticas e de *accountability* (54) e Contexto externo e referências institucionais (52). No eixo Endógeno, foram identificadas as categorias Instrumentos e práticas de controle (100); Trajetória e identidade institucional (87); Resistências, limites e tensões institucionais (41) e Entidades, sistema e difusão institucional (25).

Esses dados devem ser compreendidos como indicação descritiva da recorrência temática no *corpus*. A análise qualitativa preserva a centralidade da interpretação dos sentidos, e não da contagem isolada de menções. Ainda assim, a distribuição das unidades de registro contribui para demonstrar a consistência empírica da taxonomia construída, permitindo visualizar quais dimensões apareceram com maior frequência nas entrevistas e como elas se articulam à questão central da tese.

Desse modo, a distribuição geral do *corpus* confirma a pertinência da arquitetura analítica adotada. As entrevistas indicam que a incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas decorre da combinação entre pressões exógenas e dinâmicas endógenas. As seções seguintes aprofundam cada um desses eixos, apresentando os principais achados empíricos associados, respectivamente, às pressões externas

da mudança, ao processamento interno pelos atores do campo do controle externo e às condições institucionais necessárias à consolidação dessa nova agenda.

4.4 EIXO EXÓGENO: CATEGORIAS E TEMAS

O eixo Exógeno reuniu as unidades de registro relacionadas aos fatores externos que apareceram nas entrevistas como elementos de pressão, autorização ou estímulo à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. A partir da codificação dos trechos, esse eixo foi organizado em três categorias temáticas: Marco constitucional e normativo, que agrupou referências à CF/88, à legislação infraconstitucional e a reformas normativas posteriores; Pressões sociais, democráticas e de *accountability*, que reuniu menções à demanda social por resultados, à transparência, ao controle social e à legitimação democrática; e Contexto externo e referências institucionais, que agregou referências a modelos internacionais, reformas do Estado, relações com outros Poderes e interação com outros órgãos. Assim, o eixo Exógeno foi utilizado para classificar os trechos que situam a mudança dos Tribunais de Contas em um ambiente institucional mais amplo, anterior ou externo ao processamento interno realizado pelos próprios Tribunais.

4.5 EIXO ENDÓGENO: CATEGORIAS E TEMAS

O eixo Endógeno concentrou as unidades de registro associadas às dinâmicas internas do campo dos Tribunais de Contas, especialmente à forma como os atores entrevistados descreveram a trajetória institucional, os instrumentos mobilizados, os mecanismos de difusão e as tensões envolvidas na incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas. Esse eixo foi desdobrado em quatro categorias temáticas: Trajetória e identidade institucional, voltada aos trechos sobre a coexistência e a interação entre o controle predominantemente formal e a atuação orientada a resultados; Instrumentos e práticas de controle, que reuniu referências à auditoria operacional, ao monitoramento, ao parecer prévio, ao controle concomitante, à seletividade e ao consensualismo; Entidades, sistema e difusão

institucional, que agrupou menções às associações representativas, às diretrizes nacionais e às assimetrias entre Tribunais; e Resistências, limites e tensões institucionais, que reuniu trechos sobre resistências internas, discricionariedade do gestor, sobrecontrole e conflitos entre orientação, colaboração e responsabilização. O eixo Endógeno, portanto, organizou os temas que dizem respeito ao processamento interno da mudança institucional.

4.6 SÍNTESE DOS ACHADOS EMPÍRICOS

Para sintetizar a organização final do sistema categorial, apresenta-se a seguir o mapa gráfico da taxonomia construída a partir da análise de conteúdo das entrevistas. A Figura 7 reúne, em uma única representação, os dois eixos analíticos da pesquisa, suas respectivas categorias temáticas, os temas identificados e a distribuição dos trechos classificados em cada agrupamento. O objetivo da representação é oferecer uma visão geral da estrutura utilizada para ordenar o *corpus* empírico, permitindo visualizar como as unidades de registro foram organizadas antes da etapa de interpretação teórica desenvolvida no capítulo seguinte.

Figura 7 - Mapa gráfico da taxonomia e dos trechos classificados

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A organização das unidades de registro em dois eixos analíticos permitiu estruturar o *corpus* em torno de dimensões complementares do fenômeno investigado. O eixo Exógeno reuniu os temas associados ao ambiente externo e às conjunturas políticas da mudança; e o eixo Endógeno agrupou os temas relacionados ao processamento interno dessa mudança pelos Tribunais de Contas. A distribuição das unidades e as categorias apresentadas indicam, em caráter preliminar, que a incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas não elimina o repertório tradicional, mas se desenvolve em interação com práticas, instrumentos e identidades preexistentes. Essa categorização permitiu reduzir a complexidade do material empírico, preservar a rastreabilidade entre trechos, temas e categorias e preparar a análise interpretativa desenvolvida no capítulo seguinte. Assim, este capítulo apresenta a estrutura dos achados empíricos, enquanto a discussão teórica deverá examinar seus significados para a mudança institucional e confrontar as evidências com o pressuposto de mudança gradual e de configuração mista.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta parte dedicada aos resultados e à discussão analisa e interpreta a mudança institucional dos Tribunais de Contas, considerando a conjugação de condicionantes externos e dinâmicas internas que favoreceram a integração do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao repertório de atuação do controle externo.

5.1 A APROXIMAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO AO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSTITUIÇÃO, CONJUNTURA CRÍTICA E MUDANÇA INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A presente seção inaugura a apresentação e a discussão dos resultados da pesquisa, examinando, em perspectiva histórica e contextual, a ordem constitucional como fator exógeno capaz de impulsionar a mudança institucional dos Tribunais de Contas brasileiros em direção à avaliação de políticas públicas pós-1988. Trata-se de uma construção interpretativa própria desta tese, elaborada a partir da articulação entre a literatura especializada e os dados obtidos por meio de entrevistas com atores integrantes do corpo dirigente do sistema brasileiro de Tribunais de Contas. Tomado como unidade analítica, esse sistema é observado a partir das distintas posições, experiências e perspectivas institucionais dos entrevistados acerca da transformação examinada.

Para compreender as dinâmicas de continuidade e mudança institucional que aproximaram os Tribunais de Contas do ambiente das políticas públicas, esta primeira parte dos resultados e discussões mobiliza os conceitos de dependência da trajetória (*path dependence*) (Pierson, 2015) e conjuntura crítica (*critical juncture*) (Capoccia, 2015) e se organiza em seis movimentos articulados.

O primeiro examina as relações entre Constituição, *accountability* e controle externo, de modo a evidenciar a formação do ambiente institucional no qual se insere a atuação das Cortes de Contas. O segundo analisa a ampliação das possibilidades institucionais promovida pela CF/88, especialmente no que se refere às competências, aos parâmetros e aos instrumentos de fiscalização atribuídos aos Tribunais de Contas. O terceiro problematiza a compreensão da Carta de 1988 como uma conjuntura crítica suficiente para explicar a mudança no sistema de

controle público, contrapondo leituras que atribuem ao texto constitucional originário caráter mais disruptivo e transformador àquelas que o consideram menos crítico para explicar a trajetória dos Tribunais de Contas. O quarto movimento identifica a progressiva afirmação das políticas públicas como categoria estruturante do agir estatal e, por consequência, como objeto legítimo da incidência do controle externo. O quinto examina o adensamento normativo desse processo, desde a incorporação constitucional da linguagem das políticas públicas até a instituição expressa do dever de avaliá-las.

Por fim, a conclusão do capítulo propõe refinar a identificação da conjuntura crítica capaz de explicar a mudança institucional dos Tribunais de Contas em direção ao controle de resultados e à avaliação de políticas públicas, articulando a abertura normativa inaugurada pela CF/88 com a centralidade posteriormente assumida pelas políticas públicas no agir estatal e a constitucionalização do dever de avaliá-las.

5.1.1 Constituição e *accountability*: reflexos sobre o ambiente institucional do controle externo

Os processos de transformação das instituições podem ser melhor compreendidos quando analisados a partir de reformas de grande envergadura, sobretudo aquelas vinculadas a mudanças constitucionais. Isso porque reformas dessa natureza não se limitam ao redesenho formal de competências ou à reorganização estrutural de órgãos: alcançam os fundamentos do próprio arranjo institucional, reconfigurando referenciais interpretativos, padrões de legitimidade e esquemas de significado que orientam a ação dos atores (Barroso, 2006; Hirschl, 2005).

As escolhas políticas realizadas no momento fundacional de um Estado de Direito, resultantes de um processo democrático de deliberação constituinte, costumam associar-se a inflexões históricas nas quais uma ordem político-institucional preexistente é reformulada, substituída ou profundamente modificada. Tais fases são caracterizadas pela intensa atividade decisória e, principalmente, pela reconfiguração das bases de legitimidade do aparato estatal (Olsen, 2018), revelando novos horizontes de possibilidades institucionais (Capoccia, 2015).

Se as instituições podem ser compreendidas tanto como “regras do jogo” em uma sociedade quanto como complexos relativamente estáveis de práticas organizadas, inseridas em

estruturas de significado e em sistemas de recursos também relativamente estáveis[36] (North, 1990; Scott, 2001), a constitucionalização de determinado arranjo institucional tende a reforçar sua legitimidade[37] e sua capacidade de estabilização ao longo do tempo[38] (Saavedra Echeverry, 2016). O compromisso constitucional opera, portanto, como marco estruturante, conferindo densidade jurídica e simbólica ao arranjo institucional (March; Olsen, 2008; Hirschl, 2005).

Todavia, esse efeito estabilizador não exclui a possibilidade de mudança: ao redefinir competências, expectativas e parâmetros de atuação, a escolha constitucional também pode abrir espaços para futuras transformações institucionais, inclusive aquelas desencadeadas pelos próprios efeitos produzidos pela instituição. Nessa perspectiva, o sistema constitucional é tomado, neste trabalho, como fator exógeno que, além do aspecto fundacional, também estabelece pressões[39], possibilidades e limites para a trajetória de mudança institucional analisada.

Isso não significa, contudo, que processos de transformação institucional decorram automaticamente do texto constitucional. Nada é automático ou naturalmente autorreforçado quando se trata de arranjos institucionais (Santos; Sátyro, 2023). Como sugere Pierson (2015), os momentos de institucionalização constitucional podem cristalizar relações de poder em regras formais, distribuir recursos políticos e condicionar as possibilidades futuras de mudança. Em perspectiva histórica e contextual, a permanência ou a transformação de uma trajetória institucional deve ser compreendida para além de mecanismos econômicos de eficiência e

[36] Cabe destacar, nesse ponto, a distinção entre os conceitos de organização, mais associado à dimensão técnica e estrutural da ação coletiva, e o conceito de instituição, que abrange também elementos subjetivos, simbólicos, normativos e cognitivos responsáveis por orientar condutas, produzir sentidos e conferir legitimidade à ação dos atores. Organização compreende o arranjo racional de pessoas, funções e recursos orientado à consecução de fins determinados. O termo deriva do grego *organon*, que significa ferramenta ou instrumento. Já a expressão instituição compreende o conjunto de valores, símbolos, normas e padrões de conduta que, socialmente estabilizados, conferem sentido, legitimidade e continuidade à ação coletiva, não se esgotando em uma lógica racional ou funcional, mas incorporando também convicções, interpretações compartilhadas e dimensões intersubjetivas (Guerra; Ichikawa, 2011; North, 1990, Scott, 2001).

[37] De acordo com Olsen (2018), institucionalização implica (i) aumentar a clareza e o acordo sobre as regras que reduzem a incerteza e o conflito sobre quem faz o quê, quando e como. Há menos necessidade de usar incentivos ou coerção para fazer com que as regras prescritas sejam seguidas; (ii) aumentar o consenso com relação a como as regras devem ser explicadas, ou seja, uma necessidade cada vez menor de justificar por que os modos de ação são apropriados; (iii) que a provisão de recursos seja rotineira. É necessário menos esforço para obter os recursos necessários para agir de acordo com as regras ditadas.

[38] A hierarquia das normas que estruturam uma instituição influencia sua estabilidade. Regras situadas em nível constitucional tendem a ser mais duradouras, porque sua alteração envolve custos mais elevados e procedimentos mais rigorosos, com efeitos potencialmente amplos sobre o sistema institucional (Saavedra Echeverry, 2016; Hirschl, 2005).

[39] Conforme referencial teórico, DiMaggio e Powell (1983) classificam as pressões institucionais em três tipos: a coercitiva, a mimética e a normativa. Aqui se apresenta a pressão coercitiva, a qual deriva de exigências legais, regulatórias ou da influência exercida por organizações capazes de impor conformidade no campo institucional.

coordenação, condicionando-se a capacidade dos grupos beneficiados pelo arranjo institucional de preservar, ao longo do tempo, as vantagens inscritas no momento de sua criação.

No campo da *accountability*, essa mediação assume especial relevância: ao estabelecer deveres, competências, controles e responsabilidades, a Constituição organiza o ambiente institucional no qual se delimitam as relações entre autoridade, justificação e sanção (Schedler, 2004). Desse modo, as bases constitucionais da *accountability* fornecem respaldo jurídico às instituições de controle, redefinindo também suas fronteiras de atuação, seus parâmetros de legitimidade e os efeitos esperados de sua intervenção.

Assim, a análise das instituições de *accountability* exige considerar, além dos fatores endógenos ligados à sua estrutura, rotinas e dinâmicas internas, os fatores exógenos provenientes do contexto político mais amplo, que tendem a condicionar os processos de mudança (Filgueiras, 2018). Nesse quadro, os Tribunais de Contas inserem-se no âmbito da *accountability* horizontal (O'Donnell, 1998), integrando um arranjo dinâmico composto por estruturas que interagem continuamente com outras instituições e, nesse processo, buscam preservar ou ampliar seus espaços de atuação, competências e identidades institucionais. A posição singular ocupada pelas Cortes de Contas, cuja inserção institucional não se conforma plenamente em nenhum dos Poderes clássicos, associada às contestações recorrentes sobre seu papel e seus limites de atuação, favorece a emergência de movimentos de disputa e acomodação de suas posições institucionais (Cabral, 2021b).

Com efeito, a compreensão de novos padrões de *accountability* requer, necessariamente, clareza jurídica quanto aos seus elementos estruturantes. Isso implica definir, com precisão: (i) quem está obrigado a prestar contas; (ii) quem detém legitimidade para convocar tal prestação; (iii) sobre quais matérias e perspectivas recai o dever de *accountability*; (iv) em que circunstâncias essa se ativa; e, por fim, (v) quem possui competência para impor sanções em caso de desvios (Behn, 2001; Olsen, 2018; Schedler, 2004).

A literatura é objetiva em indicar que a ausência de delimitação clara desse conjunto de elementos pode resultar em ambiguidades, contestações e disfuncionalidades institucionais[40] (Olsen, 2018). Tais tensões tendem a se ampliar quando o controle público pretende se deslocar de uma lógica formal e procedimental para outra mais desafiadora que correlaciona as escolhas

[40] Para Olsen (2018, p. 67) "[...] desafio resultante para a teoria da *accountability* é explorar como as democracias representativas lidam com as tensões entre concepções e padrões de *accountability* múltiplos, contestados e dinâmicos". O mesmo autor afirma que mesmo em regimes democráticos estabilizados, os padrões de *accountability* não permanecem inteiramente fixos. Suas fronteiras, critérios e expectativas podem ser reinterpretados à medida que se transformam os objetos, os resultados esperados e as demandas dirigidas às instituições de controle.

da sociedade, as ações empreendidas pelos gestores e os resultados efetivamente alcançados (Bovens *et al.*, 2010; Pollitt *et al.*, 2008).

Dessa forma, é certo que a CF/88 representou, no contexto brasileiro, um momento de inflexão estrutural, especialmente no que concerne à ruptura com o regime autoritário, ao fortalecimento de direitos e garantias fundamentais, à reorganização dos poderes e ao redesenho dos mecanismos estruturais do Estado (Filgueiras, 2018; Lopes, 2018). Contudo, em termos de mudança dos arranjos institucionais e dos padrões de *accountability*, importa perquirir quais vetores trazidos pela nova ordem constitucional e em que momento ensejaram substancialmente o processo de transformação dos Tribunais de Contas aqui estudado, consubstanciado em uma atuação crescentemente voltada à *accountability* de resultados e à avaliação de políticas públicas.

A compreensão desse fenômeno requer que se examine, em primeiro lugar, a natureza das modificações que a Constituição efetivamente introduziu em termos de controle público, seja exclusivamente relacionada ao arranjo dos Tribunais de Contas, seja voltada a toda a Administração Pública, e, ainda, o que de fato significou ruptura ou continuidade em relação ao modelo preexistente, questões que serão desenvolvidas nas subseções seguintes.

5.1.2 A Constituição de 1988 e a ampliação das possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas

O Brasil, por meio da CF/88, buscou reconstruir juridicamente a ordem democrática após o regime autoritário iniciado em 1964. A nova Carta, elaborada por representantes eleitos em 1986, substituiu a ordem constitucional anterior, reafirmou direitos fundamentais, reorganizou o Estado e estabeleceu compromissos voltados ao progresso democrático e social (Lopes, 2018). Nesse contexto, adotou-se um texto extenso e analítico, marcado por normas programáticas e por uma nítida pretensão dirigente (Barroso, 2009): uma nova ordem que naturalmente ensejaria momentos de experimentação e trajetórias de consolidação institucional.

Nesse ambiente em que o Poder Legislativo buscava recompor prerrogativas enfraquecidas durante o regime autoritário, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 passou a discutir mudanças relevantes nos mecanismos de controle da Administração Pública, como parte que integrava um movimento mais amplo de reorganização institucional do Estado

brasileiro e de redefinição dos instrumentos de freios e contrapesos na nova ordem democrática. Segundo Miranda (2009, p.67):

> Na correlação de forças que recombinou alguns aspectos antigos com novos elementos para compor o sistema de controle externo realizado pelas Cortes de Contas, havia os interessados em manter o *status quo*, notadamente as forças mais à direita, incluindo o governo da época, além dos que integravam o próprio sistema dos Tribunais de Contas, e os que propunham mudanças mais radicais, tais como o fim da vitaliciedade no cargo, realização de concurso público para ministros ou até mesmo a extinção das Cortes de Contas (Miranda, 2009, p.67).

Embora a reconstrução das bases do Estado de Direito e outros temas centrais da redemocratização tenham recebido maior atenção ao longo do processo constituinte (Miranda, 2009), a CF/88 restou por fortalecer o arranjo institucional de controle no país[41] (Filgueiras, 2018). Ao distribuir competências fiscalizatórias entre diferentes instituições, atribuiu ao Poder Legislativo a titularidade do controle externo da Administração Pública, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, reafirmando o controle como função essencial do Estado Democrático de Direito.

Segundo Pessanha (2009), a institucionalização do controle externo por meio de órgãos especializados[42], como aqui os Tribunais de Contas, decorre da limitação do Poder Legislativo para exercer, diretamente, a fiscalização técnica da gestão dos recursos públicos. Embora titular da função fiscalizatória no plano constitucional, o Legislativo, depende de instâncias dotadas de *expertise* própria, permanência funcional e capacidade operacional para examinar a complexidade da administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado.

Em verdade, nos termos de Arantes *et al.* (2010), além da complexidade técnica da fiscalização, a prática de indicações políticas feitas por parlamentares para o exercício de funções executivas tende a reduzir os incentivos do Legislativo para exercer controle direto e

[41] A posição relativamente periférica ocupada pelo debate sobre os Tribunais de Contas no processo constituinte decorre da premência de temas de maior densidade política, dentre os quais figuravam "[...] o mandato do então presidente da República, o sistema de governo, a reforma agrária, a reserva de mercado, o conceito de empresa nacional, as concessões de rádio e televisão, o voto distrital, a anistia para os cassados pelo regime militar, a estabilidade no emprego, a jornada de 40 horas semanais e os recursos para a educação, seguridade social e saúde" (Miranda, 2009, p. 51).

[42] O Tribunal de Contas, como órgão constitucional especializado no exercício do controle externo, exerce, de forma híbrida, competências coadjuvantes – de suporte ao controle parlamentar – ao lado de competências autônomas, exercidas sem a participação do Poder Legislativo (Willeman, 2020). E diferentemente de instâncias políticas sujeitas, com maior intensidade, a oscilações da representação e a contingências da agenda legislativa, os Tribunais de Contas se estruturam como órgãos permanentes, dotados, em regra, de continuidade funcional e aparato técnico especializado de quadros (Pessanha, 2009).

contínuo sobre a Administração Pública. Com isso, a fiscalização tende a se concentrar funcionalmente nas instituições especializadas de controle, conformando a situação em que "burocratas são controlados por burocratas" (Arantes *et al.*, 2010, p. 147), em arranjo distinto do ideal weberiano clássico de controle político da burocracia.

No âmbito do controle externo, uma das expressões do fortalecimento do Poder Legislativo em face do Executivo foi a alteração do modelo de composição do corpo deliberativo[43] dos Tribunais de Contas. Ainda nos termos de Pessanha (2009), a CF/88 ampliou significativamente a responsabilidade do Legislativo na dinâmica de escolha dos dirigentes dos Tribunais de Contas, em especial ao reduzir a influência historicamente predominante do Executivo e atribuir ao Parlamento a escolha da maioria de seus membros.

No caso do TCU, a Constituição estabelece que seis dos seus nove ministros sejam escolhidos pelo Congresso Nacional, cabendo ao Presidente da República indicar os três restantes, nos termos do seu art. 73, § 2º. Nos Tribunais de Contas subnacionais, a mesma lógica se reproduz, com as adaptações federativas pertinentes: do total de sete conselheiros, quatro são escolhidos pelo Poder Legislativo e três pelo Chefe do Poder Executivo[44].

Ademais, o Chefe do Poder Executivo não detém liberdade plena na composição de sua cota de indicação. No novo modelo pós redemocratização, a fração atribuída ao Executivo afigura-se parcialmente vinculada: dos três membros indicados, dois devem ser escolhidos alternadamente entre conselheiros substitutos e membros do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal (MPC), a partir de lista tríplice elaborada pela respectiva Corte, restando apenas um de livre escolha, sendo todos submetidos à sabatina legislativa.

Essa sistemática limita a discricionariedade política do Executivo ao mesmo tempo que assegura a presença, no colegiado, de integrantes oriundos das carreiras especializadas do controle externo. Com isso, a arquitetura constitucional dos Tribunais de Contas passou a incorporar, na composição de seus órgãos deliberativos, membros provenientes de carreiras

[43] A referência ao corpo deliberativo dos Tribunais de Contas diz respeito ao núcleo colegiado encarregado de produzir as decisões institucionais da Corte, distinguindo-se, assim, das estruturas instrutórias (técnicas e administrativas) e jurídicas que subsidiam o processo decisório. Tal distinção funcional, contudo, não autoriza reduzir a tecnicidade apenas à etapa instrutória, como observa o Entrevistado 06 (2025): "Eu gosto de usar que tudo no Tribunal é técnico: o auditor, o conselheiro, o conselheiro substituto, tudo deve ser técnico, deve ser pelo menos [...] porque qualquer decisão tem que estar embasada em uma técnica da decisão. Então assim, eu gosto de usar corpo de auditores, corpo ministerial, corpo de julgadores" (Entrevistado 06, 2025).

[44] Há assimetrias ainda existentes no conjunto de Tribunais de Contas brasileiros no que diz respeito à sua conformação constitucional. Por exemplo, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo não instituiu seu Ministério Público de Contas e conta com apenas cinco conselheiros titulares. Ademais, não dispõe em seus quadros integrantes das chamadas carreiras especializadas – Auditor Substituto de Conselheiro (Conselheiro Substituto) e membro do Ministério Público de Contas. Ver ADIs 346/SP e 4776/SP (Brasil, 2020a, 2020b).

técnicas internas ao próprio sistema de controle externo, assegurando maior lastro técnico-jurídico ao corpo deliberativo e atenuando o predomínio de indicações de origem exclusivamente política[45] (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009; Willeman, 2020).

Além da redistribuição quantitativa das escolhas entre os Poderes Legislativo e Executivo, a CF/88 estabeleceu requisitos materiais para o provimento dos cargos de ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas. Ao exigir, nos termos do art. 73, § 1º, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, comprovados com mais de dez anos de exercício de função ou atividade profissional nessas áreas, o texto constitucional vincula a composição dessas Cortes à complexidade técnica e à pluralidade de suas atribuições.

Esse modelo de composição multifatorial, que combina saberes, trajetórias e experiências institucionais diversas, pode ser interpretado como um fator vantajoso para a ampliação do controle externo e para catalisar os processos de mudança institucional. A diversidade de perfis presentes nos Tribunais de Contas favorece uma leitura mais abrangente da ação estatal, vislumbrando que sua atuação ultrapasse a ótica estritamente jurídico-formal e incorpore dimensões relacionadas ao desempenho, aos resultados e às políticas públicas.

As entrevistas realizadas nesta pesquisa reforçam essa percepção ao indicar que tal configuração agrega densidade institucional à atuação das Cortes, na medida em que lhes propicia uma visão holística da Administração Pública. Esse aspecto também os distingue dos tribunais judiciais, cuja atuação se estrutura segundo lógica institucional diversa, mais centrada na adjudicação de conflitos e na formação jurídica de seus membros, conforme revelam as falas dos entrevistados a seguir:

> A nossa composição parece muito mais adequada, porque você recruta gente que tem experiência na administração pública, com experiência na política, que são habilidades muito mais exigidas para o avaliador de políticas públicas do que aquele conhecimento *stricto sensu* jurídico, do direito, das leis, do conhecimento só jurídico. Por isso, quando se compara o Judiciário com o Tribunal de Contas nessa função de avaliar a política pública, o Judiciário é o juiz, tem formação jurídica, que dele se exige. Mas do conselheiro do Tribunal

[45] A alteração dos critérios e procedimentos de escolha de conselheiros pode ser compreendida como um movimento de abertura institucional, ao reduzir o insulamento e mitigar a concentração decisória anteriormente exercida pelo Executivo. Nesse sentido, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 761) observam que "A primeira dimensão positiva consiste na redução do insulamento dos TCs em relação às diferentes forças políticas dentro do Estado e na sociedade. Cabe citar, como exemplo, o processo de formação de lista tríplice para escolha de conselheiros nas cotas dos auditores substitutos e de representantes do MPC. Esta já começa a ser construída em discussão com os auditores e membros do MPC, antes de ser encaminhada formalmente ao governador, envolvendo negociações dos conselheiros com as corporações profissionais, com o governador e o Legislativo. Mesmo que essa nova situação possa se encaminhar para um jogo de pressões corporativas, ainda é menos indesejável do que o padrão anterior, no qual o governador monopolizava a escolha dos conselheiros e pautando-se, predominantemente, por critérios pessoais e clientelistas".

> de Contas se exige muito mais que isso, exige formação também em administração pública, exige um conhecimento muito mais amplo do que direito, *stricto sensu* de economia, enfim, contábil, é muito mais abrangente e muito mais compatível com esse perfil de que olha a política pública, não do ponto de vista estritamente legal, da conformidade com a lei, mas do ponto de vista de efetividade, do ponto de vista de legitimidade. Não estou dizendo que não possa ser aperfeiçoado o modelo de recrutamento de conselheiros e de ministros, claro que pode, mas ele está mais em sintonia, em consonância com esse perfil de avaliador de política pública (Entrevistado 06, 2025).

> Quanto às exigências constitucionais — direito, contabilidade, economia, administração pública — esses conhecimentos vão propiciar uma melhor avaliação de políticas públicas, desde que os requisitos constitucionais sejam realmente obedecidos. Para uma melhor avaliação de políticas públicas, a questão dos conselheiros não oriundos de carreiras técnicas, uma vez observados os requisitos constitucionais — notório saber, reputação ilibada — pode ser valiosa, pode ter uma visão bem interessante sobre a avaliação de políticas públicas (Entrevistado 15, 2026).

> Essa conformação de ter uma mistura entre pessoal técnico e pessoas da sociedade com muita experiência em administração pública, gestão pública e contabilidade — essas pessoas têm muito a agregar ao Tribunal, e de fato, em muitos lugares, há pessoas que agregam muito mesmo (Entrevistado 16, 2026).

> Em perspectiva comparativa com outros textos constitucionais, nenhum estabelece mais critérios. O constituinte quis que o Tribunal de Contas fosse um órgão plural, não estritamente jurídico. Costumo dizer: o órgão jurídico do Tribunal é o Ministério Público de Contas; o colegiado deve ter formação plural e fazer o temperamento mais amplo (Entrevistado 19, 2026).

> Agora, essa multidisciplinaridade que a Constituição preconiza para o Tribunal de Contas — diferentemente do que eu pensava no passado, quando via o Tribunal como uma instituição que aplicava o direito a um caso concreto e que isso deveria ser tarefa dos operadores do direito —, hoje não tenho mais essa visão. Acho que a visão multidisciplinar acaba sendo extremamente positiva, sobretudo por conta da atribuição de controle operacional das políticas públicas. A experiência do legislativo e da administração municipal também acaba sendo muito potente para a ressignificação dos Tribunais de Contas, desde que haja integridade (Entrevistado 20, 2026).

Além de redefinir a composição dos Tribunais de Contas e estabelecer requisitos para a investidura de seus membros, aspectos percebidos pelos entrevistados como atributos institucionais relevantes, a CF/88 introduziu alterações no próprio conteúdo da atividade de controle. O art. 70 da Carta Maior ampliou o escopo da fiscalização, até então centrada nas perspectivas contábil, financeira e orçamentária, ao incorporar as dimensões operacional e patrimonial e estabelecer a legitimidade e a economicidade como parâmetros de apreciação da gestão pública. Esses elementos abriram espaço normativo para que o controle externo ultrapassasse a verificação da conformidade formal dos atos e passasse a controlar atuações

que, embora formalmente legais, pudessem revelar-se ilegítimas, antieconômicas ou incompatíveis com a adequada gestão dos recursos públicos (Arantes *et al.*, 2010).

Não obstante a fiscalização patrimonial tenha ampliado o alcance do controle externo sobre os bens públicos, foi na introdução da fiscalização operacional que se identificou o ponto mais expressivo da mudança de paradigma das Cortes de Contas. A auditoria operacional constitui o principal instrumento por meio do qual os Tribunais de Contas se aproximam de modelos internacionais de controle orientados ao desempenho, especialmente aqueles associados ao *Government Accountability Office* (GAO), nos Estados Unidos, e ao *National Audit Office* (NAO), no Reino Unido.

Diferentemente das auditorias tradicionais, centradas na conformidade legal, contábil e procedimental, a modalidade operacional desloca a fiscalização para a análise da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação governamental. Com o suporte constitucional para realizar fiscalizações operacionais, os Tribunais de Contas deixam de atuar apenas como instâncias de verificação da regularidade dos atos administrativos e passam a dispor de instrumento voltado ao exame mais analítico de programas, órgãos e políticas públicas, avaliando se os resultados alcançados guardam correspondência com os recursos mobilizados e com os objetivos institucionalmente definidos (Pollitt *et al.*, 2008; Speck, 2000; Willeman, 2020).

Essa nova vertente operacional é percebida pelos próprios atores do sistema de controle como um marco de ressignificação do papel dos Tribunais de Contas:

> Se fosse hierarquizar esses avanços, eu diria que a expansão das competências para o controle operacional é a grande mudança positiva — aquela que ressignifica a importância dos Tribunais de Contas. Antes da CF/88, eu considero que os Tribunais eram instituições pouco relevantes (Entrevistado 20, 2026).

Nesse contexto, ainda que decorrente do constituinte derivado, merece destaque a Emenda Constitucional n. 19/1998, que inseriu o princípio da eficiência no caput do art. 37 da Constituição. Ao elevar o vetor eficiência à condição de parâmetro constitucional da atuação pública, a reforma administrativa reforçou o fundamento jurídico de formas de fiscalização orientadas para além da conformidade formal. Em articulação com a legitimidade e a economicidade, já previstas no art. 70 da CF/88, a eficiência adensou a base normativa das auditorias operacionais e ampliou o espaço de atuação dos Tribunais de Contas no exame do desempenho estatal e dos resultados governamentais (Speck, 2000).

O Entrevistado 01 (2025) reforça essa leitura ao associar diretamente a ampliação do controle externo à base constitucional inaugurada em 1988. Em sua percepção, a referência à

auditoria operacional e a posterior valorização da eficiência conferiram aos Tribunais de Contas um fundamento normativo para atuar sobre dimensões mais amplas:

> Se você quer boas políticas, você quer eficiência, efetividade, são termos que estão na Constituição. A Constituição tenta colocar até um termo técnico: Auditoria Operacional. Era algo novo em 1988. Eles estavam utilizando o modelo anglo-saxão. Independente do nome, operacional é efetividade, eficiência. Então isso está lá na Constituição. Então acho que a base constitucional é essa. E mais do que isso, o Tribunal é o guardião da boa gestão, dos recursos públicos, da boa aplicação (Entrevistado 01, 2025).

Nessa perspectiva, esses dispositivos sinalizaram um caminho possível de reorientação institucional do controle externo. Ao incorporarem a fiscalização operacional, a legitimidade e a economicidade como dimensões e parâmetros da fiscalização e, posteriormente, ao serem articulados à positivação do princípio da eficiência, ampliaram o espaço normativo para uma atuação dos Tribunais de Contas menos restrita à conformidade formal e mais sensível ao desempenho, aos resultados e à avaliação da ação estatal.

Essa leitura também surge nas entrevistas, nas quais a CF/88 é frequentemente associada à abertura de uma nova agenda de atuação para as Cortes de Contas. Em diferentes formulações, os depoimentos indicam que as alterações introduzidas no regime constitucional da fiscalização, posteriormente reforçadas pela Emenda Constitucional n. 19/1998, permitiram vislumbrar um controle externo ressignificado. Tal compreensão aparece, por exemplo, na manifestação do Entrevistado 06 (2025), ao identificar a CF/88 como "ponto de inflexão" de indução dessa mudança:

> O ponto de inflexão dessa nova janela dos Tribunais de Contas brasileiros olharem para a questão da eficiência, vamos definir assim, resumir assim, uma preocupação com a eficiência, um sistema, por exemplo, que transcenda a conformidade, a legalidade, a formalidade, foi a Constituição de 88 (Entrevistado 06, 2025).

Em igual sentido, a fala do Entrevistado 10 (2025) destaca a CF/88 como fundamento jurídico das primeiras transformações institucionais das Cortes de Contas, ao fortalecer suas atribuições e conformar um "centro de competências" a partir do qual o controle externo poderia progressivamente alcançar campos de atuação mais amplos:

> Na Constituição de 88 houve um fortalecimento muito grande das atribuições dos Tribunais de Contas, algo sem precedentes que deram aos tribunais um centro de competências que permite aos tribunais, por meio da atividade financeira do Estado, dessa fiscalização abarcar muitos outros campos. Então eu penso isso do ponto de vista normativo, nós tivemos essas primeiras transformações que foram determinadas pelo sistema jurídico (Entrevistado 10, 2025).

Nesse sentido, as falas dos entrevistados parecem conduzir, à primeira vista, à identificação de uma nova conjuntura, na medida em que associam os citados dispositivos a um marco de inflexão capaz de alterar de modo significativo o horizonte de atuação dos Tribunais de Contas. Tal percepção é sintetizada com nitidez na seguinte passagem do Entrevistado 08 (2025):

> A Constituição de 88 conferiu aos Tribunais de Contas prerrogativas e competências extraordinárias, dando aos tribunais condições para escolher aquilo que é relevante fiscalizar, o que quer analisar, avaliar, enfim, uma mudança e uma consolidação enorme dos Tribunais de Contas (Entrevistado 08, 2025).

Em outra ordem de pensamento, embora a CF/88 tenha ampliado as competências dos Tribunais de Contas e fortalecido sua posição no arranjo institucional brasileiro, permanece necessário problematizar se o texto constitucional originário se revelou, por si só, um elemento de ruptura suficiente para desencadear a mudança institucional aqui investigada, sobretudo quando se almeja avaliar políticas públicas.

A questão que se coloca é se as mudanças relacionadas à seção IX do capítulo I do título IV da Constituição — a alteração da forma de composição dos membros, a incorporação dos critérios de legitimidade e economicidade e a inclusão das fiscalizações operacional e patrimonial — bastariam para caracterizar uma transformação disruptiva do controle externo ou se tais modificações teriam operado como acréscimos a um modelo institucional preexistente, preservando traços substantivos de continuidade.

Assenta-se na compreensão do processo constituinte a possibilidade de uma leitura mais cautelosa. Se, em perspectiva macroestrutural, a literatura é prevalente no sentido de que a CF/88 representou mudança relevante ao reordenar o *status quo* político-constitucional brasileiro (Barroso, 2006), numa outra ótica, em chave neoinstitucionalista e de mesoalcance[46], o processo constituinte pode ser lido como uma transformação de viés mais adaptativo, conforme esclarece Lopes (2018):

> A engenharia política urdida nas maiorias consensuais, durante o processo constituinte, esteve marcada pela readaptação das instituições do regime autoritário às atribuições de novas funções no futuro regime democrático. A forte dimensão burocrática da ordem pública não foi suprimida e nem sequer reduzida, mas reposta para a sustentação da democracia política. Seus

[46] Os planos de análise macro, meso e micro são utilizados por diversas áreas de conhecimento. As análises de instituições na dimensão de políticas públicas são ordinariamente abarcadas pelo plano meso. Bucci (2006, p. 20) assim esclarece: "O plano macro institucional compreende o governo propriamente. No extremo oposto, plano microinstitucional, considera-se a ação governamental como unidade atomizada de atuação do governo. Na posição intermediária, o plano mesoinstitucional, analisam-se os arranjos institucionais, a ação governamental agregada em unidades maiores".

> resultados finais foram adaptações, ao invés de inovações institucionais [...] em vez de órgãos específicos para averiguação da legitimidade e economicidade dos gastos públicos, seu exercício pelas tradicionais Cortes de Contas [...] (Lopes, 2018, p 151-152).

Essa leitura pode ser reforçada, com devidas adaptações, pela noção de *hegemonic preservation* formulada por Hirschl (2005): os momentos de constitucionalização, especialmente em contextos de transição política e incerteza institucional, podem funcionar como mecanismos de preservação de posições e espaços de poder. Embora Hirschl (2005) desenvolva essa formulação sobretudo a partir do empoderamento judicial, sua lógica permite compreender que processos constituintes também podem servir à acomodação e à readaptação de instituições estatais preexistentes ao novo ambiente democrático.

A interpretação de Lopes (2018), segundo a qual o processo constituinte brasileiro produziu mais adaptações do que inovações institucionais[47], permite visualizar a CF/88 num quadro de preservação reconfigurada de estruturas anteriores. No caso dos Tribunais de Contas, essa leitura também se manifesta na fala do Entrevistado 06 (2025), ao afirmar que a Constituição preservou e valorizou a tradição do controle de conformidade, própria de uma matriz normativa latina e legalista, ao mesmo tempo em que abriu possibilidades de articulação com referenciais de eficiência, efetividade e resultados:

> A Constituição consolida o modelo já existente, esse modelo mais latino de controle de conformidade, porque a gente vem de uma tradição de normatividade latina, de normas escritas. Então a gente sempre esteve muito ancorado nessa tradição forte de raiz legal, que até hoje é muito forte. E a Constituição não diz assim, olha, abandona isso. Na hora de manter, mantenha isso! Vocês sabem fazer isso bem! A gente tem essa tradição mesmo, nós não somos anglo-saxões, então a gente tem essa tradição – mas olha para a eficiência, o grande desafio da gestão é a eficiência, é efetividade, é resultado, é mudança, é transformação, sobretudo no país, em desenvolvimento, de muita desigualdade como é o Brasil (Entrevistado 06, 2025).

Nessa linha de cogitação, o papel da CF/88, quando se considera especificamente o controle externo, poderia ser compreendido menos como ruptura imediata ou substantiva, que marcaria, simultaneamente, o fim e o início de nova dinâmica institucional, e mais como um passo potencial de reconfiguração. Seus dispositivos ampliaram o horizonte de atuação dos Tribunais de Contas, mas o fizeram pela incorporação de novas perspectivas, como um propósito a ser desenvolvido, considerando a manutenção da estrutura já existente.

---

[47] Lopes (2018) relaciona os efeitos do processo constituinte fragmentado com o arranjo institucional brasileiro: "A incerteza absoluta quanto aos parâmetros políticos da elaboração constitucional alimentou a fragmentação do processo [...] efetivamente, o arranjo institucional do País não constou como prioridade da agenda das forças políticas na Constituinte" (Lopes, 2018, p. 157).

Desse modo, resta indagar se tais transformações, precisamente as cotejadas no rol de atribuições e competências constitucionais originalmente direcionadas aos Tribunais de Contas em 1988, podem ser compreendidas como inovação basilar, correspondente a uma verdadeira conjuntura crítica indutora de mudança institucional, ou se constituem, antes, desdobramento de uma continuidade reconfigurada no interior do arranjo preexistente. Nesse segundo caso, sua força transformadora dependeria de fenômenos posteriores, como alterações normativas, processos interpretativos ou nova compreensão institucional? A subseção seguinte inaugura o exame dessa ambiguidade analítica a partir de bases teóricas, em especial, do Institucionalismo Histórico.

5.1.3 Entre ruptura e continuidade: perspectivas em disputa sobre a Constituição de 1988 como conjuntura crítica para os Tribunais de Contas

A mudança institucional pode ser compreendida a partir da articulação entre fatores exógenos e endógenos (Mahoney; Thelen, 2010). A combinação desses elementos passou a integrar uma perspectiva mais sofisticada e desafiadora, em geral associada à segunda geração do institucionalismo histórico, voltada a explicar tanto a continuidade quanto a transformação dos arranjos institucionais.

Nesse debate, o fenômeno da dependência de trajetória surge como um componente relevante para compreender como estruturas institucionais consolidadas continuam a orientar as possibilidades futuras. Em Pierson (2015), a continuidade institucional advém da consolidação de relações de poder, da distribuição de recursos, da construção de expectativas e da obtenção de vantagens organizacionais duráveis. Consequentemente, a trajetória dominante tende a influenciar contextos novos, restringindo alternativas de mudança e elevando os custos políticos, institucionais e interpretativos de caminhos alternativos.

A concepção institucionalista mais tradicional, especialmente em seus trabalhos de matriz histórica, encontra nos fatores exógenos uma de suas principais chaves explicativas da mudança. Nessa perspectiva, a transformação institucional ocorreria como resposta a acontecimentos externos capazes de desestabilizar arranjos consolidados e abrir possibilidades de desvio em relação à trajetória anterior, expressos em conceitos como “choques exógenos” ou “conjunturas críticas”.

Em Capoccia e Kelemen (2007), a conjuntura crítica deve ser compreendida em relação direta com a dependência de trajetória. Trata-se do momento de abertura e incerteza em que alternativas institucionais se tornam plausíveis e as escolhas dos atores podem orientar uma instituição para determinado caminho. A dependência de trajetória corresponde ao processo posterior de estabilização desse caminho, mediante a produção de legados, incentivos, expectativas e custos crescentes de mudança. Daí a relevância atribuída por parte da literatura às conjunturas críticas na explicação de reconfigurações institucionais, especialmente quando certos períodos históricos ampliam o espaço de escolha dos atores e produzem efeitos duradouros sobre a trajetória subsequente (Capoccia; Kelemen, 2007; Capoccia, 2015; Collier; Collier, 2002; Hogan, 2006).

Não obstante, a identificação de um evento externo relevante não autoriza, por si só, classificá-lo como conjuntura crítica. A literatura chama atenção para a necessidade de refinar a seleção dos eventos críticos, uma vez que um mesmo marco histórico pode produzir efeitos distintos conforme a instituição analisada e a natureza da mudança, razão pela qual é fundamental vincular a conjuntura à unidade específica investigada (Capoccia, 2015; Santos; Sátyro, 2023). Assim, a indagação relevante não é apenas se a CF/88 representou um marco político-jurídico da redemocratização brasileira, mas se, no caso específico do controle externo, reconfigurou o ambiente institucional em grau suficiente para caracterizar uma inflexão disruptiva na trajetória anterior.

Nesse sentido, os estudos que se debruçam sobre instituições de controle divergem quanto ao papel da CF/88 na mudança institucional: enquanto algumas leituras a identificam como conjuntura crítica do sistema de controle público, outras relativizam seu alcance transformador, inclusive para a trajetória específica dos Tribunais de Contas. Essa dissonância decorre, em parte, da multiplicidade de recortes analíticos e do caráter contextual da teoria, que exige examinar a relevância de determinado evento à luz das particularidades do caso e do resultado investigado.

A abordagem que enfatiza um caráter transformador da CF/88 encontra respaldo em autores como Speck (2000, p. 73), para quem a Constituição trouxe "grandes modificações em relação à definição das atribuições do Tribunal de Contas", e em Pessanha (2003; 2009), que enfatiza a centralidade da nova arquitetura constitucional para a consolidação do controle externo como função essencial do Estado Democrático. Nessas leituras, em consonância com a fala de parte significativa dos entrevistados, a CF/88 teria operado em seu texto original como um divisor de águas institucional, conferindo aos Tribunais de Contas um conjunto de competências, garantias e prerrogativas sem precedentes no constitucionalismo brasileiro.

Filgueiras (2018) também identifica na CF/88 a primeira conjuntura crítica do arranjo contemporâneo do controle público como um todo, precisamente porque redefiniu competências e organizou um novo quadro institucional de fiscalização entre os Poderes:

> Do ponto de vista dos fatores exógenos, a CF/1988 significou a primeira conjuntura crítica, porque esta fixou competências a um conjunto de instituições que compõem um complexo quadro de controle e fiscalização entre os poderes da República. Esse quadro de competências das instituições está referido a uma compreensão teórica de que cabe a todos os poderes republicanos o exercício do controle interno de suas atividades e ao Poder Legislativo o controle externo, por meio do TCU (Filgueiras, 2018, p. 365).

Nota-se, no recorte de Filgueiras (2018), que a inflexão ou ruptura se estabelece pelo preenchimento do que antes o autor denominou de "vazio de instituições de *accountability* no Brasil"[48], a partir do qual se estabeleceu uma conjuntura capaz de desencadear uma mudança incremental, materializada a partir do gradativo empoderamento das burocracias de controle.

Já Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 765) reafirmam a existência de uma conjuntura crítica, mas com efeitos modificativos mitigados em razão do poder de veto de atores relevantes. Para os autores "a conjuntura crítica da democratização e da CF/88 trouxe mudanças, mas elas não foram totalmente implementadas em função da existência de capacidade de veto por parte das elites dirigentes (corpo de conselheiros, governadores e parlamentares)".[49]

Em contraponto às citadas conclusões, sustenta Miranda (2009) que não se verificou nos debates da CF/88 reflexão mais aprofundada sobre os Tribunais de Contas, circunstância que inviabilizou a construção de "uma proposta sistêmica efetivamente inovadora sobre os mecanismos de controle externo, auditoria e fiscalização financeira do país" (Miranda, 2009, p. 84).

Do mesmo modo, Medeiros (2022), em análise voltada diretamente ao TCU, adota leitura mais distante da ideia de conjuntura crítica ao sustentar que a CF/88 representou, nesse caso, muito mais continuidade formal do que o desencadeamento de ruptura institucional. Para o autor, as competências constitucionalizadas em 1988 guardam significativa relação com

---

[48] Estudo de Filgueiras (2018) define como um sistema de instituições de *accountability* quatro instituições, a saber: o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP), a Polícia Federal (PF) e a Controladoria-Geral da União (CGU). O autor refere-se à burocracia do controle, como uma ecologia de burocracias, a qual reúne em um sistema complexo diferentes organizações com papéis e mandatos específicos.

[49] Os autores utilizam o termo desenvolvimento institucional, para os quais possui alcance mais amplo e tem especificidades em relação ao conceito de mudança institucional, conforme esclarecem: "Em contraponto à mudança ou à escolha institucional, a noção de desenvolvimento permite dar conta de transformações que ultrapassam as ações individuais e apresentam uma temporalidade de mais longo prazo. Leva em conta a sequência dos processos e as variações no ritmo das transformações, mais ou menos lentas e graduais" (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009, p. 741).

escolhas políticas anteriores, de modo que o novo texto teria operado, sobretudo, no sentido de consolidar e resguardar competências já existentes contra eventuais esvaziamentos infraconstitucionais.

> Sob o ponto de vista exclusivo do TCU há marcada continuidade e mudanças graduais, como enfatizado, sendo a CF/88 uma conjuntura talvez "muito menos crítica" para o TCU do que para os demais órgãos de controle (Medeiros, 2022, p. 127).

Embora Medeiros (2022) reconheça a inclusão das auditorias de natureza operacional e a ampliação constitucional do conjunto de sujeitos submetidos ao controle[50] como modificações substantivas, o autor não as considera suficientes para caracterizar uma inflexão institucional de caráter mais disruptivo ou uma conjuntura crítica mais marcada. Sua conclusão, contudo, tampouco se confunde com a ideia de mera continuidade, uma vez que aponta para a ocorrência de mudanças incrementais desencadeadas pelo novo arranjo estatal.

Em sentido ainda mais restritivo, Rosilho (2016) identifica a existência de uma linha de pensamento segundo a qual a fiscalização operacional não ampliaria, de forma irrestrita, o campo material de incidência do controle externo. Nessa perspectiva, afirma que, embora a Constituição tenha autorizado genericamente a realização de diferentes modalidades de fiscalização, a jurisdição direta do TCU permaneceria circunscrita às matérias financeiras, orçamentárias, contábeis e patrimoniais, compreendidas em sentido amplo:

> Apesar de a Constituição o ter genericamente autorizado a proceder a fiscalizações dos mais variados tipos e capazes de abarcar os mais variados objetos, o espaço de controle no qual tem jurisdição direta é o financeiro, orçamentário, contábil e patrimonial. Só matérias financeiras em sentido amplo — isto é, que de algum modo digam respeito a receitas públicas ou despesas públicas — podem dar ensejo a ação impositiva do TCU. Essa conclusão exsurge da própria redação da Constituição, a qual, nos casos em que optou por expressamente aludir a matérias quando da regulamentação de competências do TCU que o autorizariam a agir impositivamente, se referiu única e exclusivamente a objetos financeiros, contábeis, orçamentários ou patrimoniais. [....] **Em momento algum o texto constitucional fez referências a matérias operacionais ao disciplinar competências inseridas no campo de jurisdição direta do Tribunal** (Rosilho, 2016, p. 161, grifo nosso).

Rosilho (2016) observa, ainda, que a CF/88 não delimitou nem o sentido do termo operacional nem o alcance dos novos parâmetros de controle conferidos aos Tribunais de

[50] A CF/88 ampliou a abrangência do julgamento das contas de gestão ao explicitar, de forma detalhada, os sujeitos alcançados pelo controle — administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas autarquias, fundações e empresas estatais. De outro, deixou claro que também se submetem a esse julgamento todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (Medeiros, 2022).

Contas, como legalidade, legitimidade e economicidade. Essa indeterminação normativa teria funcionado, segundo o autor, como vetor de ampliação das competências da Corte de Contas. Em suas palavras, a Carta Maior de 1988, "ao genericamente autorizar o TCU a realizar fiscalizações operacionais e a utilizar novos parâmetros de controle, sem definir com clareza suas possibilidades e limites, deu ensejo a leituras ampliativas de suas competências e atribuições" (Rosilho, 2016, p. 338).

Ainda nessa linha argumentativa, há autores que sustentam que o caráter analítico, e, por vezes, até prolixo, do texto constitucional[51], somado a leituras extensivas de seus dispositivos, pode ter conduzido a conclusões que exorbitam o potencial de mudança inscrito na seção IX do capítulo I do título IV da Constituição denominada "Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária" da CF/88. É nesse sentido que Cabral (2021b) chama atenção para os limites interpretativos de uma leitura isolada do art. 70 da Constituição, ao advertir que a menção à fiscalização operacional não deve ser tomada, por si só, como autorização para que as Cortes de Contas exerçam controle amplo e irrestrito sobre qualquer matéria da esfera pública:

> A leitura do artigo 70 da Constituição, de maneira isolada, parece conferir ao TCU, em uma leitura desatenta, uma competência amplíssima para controlar qualquer ato administrativo, em especial quando menciona a fiscalização operacional. Não obstante, verifique-se que o artigo 70 deve ser lido em conjunto com as atribuições expressas do artigo 71, nas quais se verifica, tomando como exemplo os incisos II e VI, que os atos passíveis de controle pelo TCU são aqueles que tenham pertinência imediata e direta com questões patrimoniais/orçamentárias (em sentido amplo) da Administração Pública (Cabral, 2021b, p. 16).

Assim, segundo essa vertente da literatura, não se pode identificar uma inflexão normativa suficientemente marcada para explicar, de forma isolada, a passagem de um controle predominantemente voltado à conformidade para outro mais amplo, orientado ao desempenho estatal. A CF/88 ampliou o vocabulário institucional do controle e abriu possibilidades interpretativas e operativas relevantes; contudo, no contexto específico das modificações dirigidas às Cortes de Contas, não eliminou ambiguidades quanto ao alcance material de sua atuação, tampouco representou, nas perspectivas das correntes ora examinadas, fator crítico incontroverso para explicar sua posterior incidência sobre resultados e políticas públicas.

[51] Segundo Barroso (2009, p. 41) "A falta de coordenação entre as diversas comissões, e a abrangência desmesurada com que cada uma cuidou de seu tema, foram responsáveis por uma das maiores vicissitudes da Constituição de 1988: as superposições e o detalhismo minucioso, prolixo, casuístico, inteiramente impróprio para um documento dessa natureza. De outra parte, o assédio dos lobbies, dos grupos de pressão de toda ordem, gerou um texto com inúmeras esquizofrenias ideológicas e densamente corporativo".

Nesse sentido, compreender a transformação institucional em perspectiva histórica exige ir além desse recorte constitucional considerado. Mostra-se necessário examinar de que forma e em que momento, a partir do arranjo inaugurado em 1988, as políticas públicas passaram a ocupar posição central no ambiente institucional e analítico do Estado, afirmando-se como objeto legítimo de controle e como vetor da mudança institucional dos Tribunais de Contas. É essa aparente insuficiência explicativa das alterações constitucionais diretamente dirigidas ao controle externo que impõe o deslocamento da análise para a emergência das políticas públicas como categoria relevante para a atuação dessa instituição.

5.1.4 Emergência das políticas públicas como categoria central do agir estatal: novos horizontes institucionais

O delineamento do controle externo da Administração Pública na CF/88, ao superar a apreciação da mera legalidade formal dos atos de gestão e incorporar parâmetros como legitimidade e economicidade, representou relevante aprimoramento democrático (Torres, 1993). Contudo, sob uma perspectiva neoinstitucional, essa alteração normativa não parece ter configurado, isoladamente, um fator crítico incontestável de mudança na trajetória dos Tribunais de Contas brasileiros. A compreensão desse processo demanda, portanto, um recorte analítico específico, que seja capaz de articular os comandos constitucionais a demais conjunturas e a mecanismos concretos por meio dos quais as instituições se reordenam, se adaptam e se transformam historicamente.

É certo que a mudança institucional dos Tribunais de Contas não pode ser apreendida por leituras estanques ou exclusivamente normativas; ao contrário, exige uma abordagem relacional, atenta à interação entre distintos subsistemas sociais e institucionais e à articulação entre a ciência jurídica, a ciência política e a economia.

À luz de uma perspectiva exógena, é preciso examinar a CF/88 além das competências formalmente atribuídas aos órgãos de controle externo, considerando também o novo quadro constitucional que estrutura a atuação estatal como um todo, ressaltando a importância dos direitos fundamentais e de sua efetivação.

O compromisso do Estado Democrático de Direito com a concretização dos direitos fundamentais conduziu a um redimensionamento da natureza da ação estatal. Com esteio no

movimento neoconstitucional[52], a Administração Pública passou a ser compreendida a partir de sua subordinação finalística aos compromissos constitucionais expressos, em especial, nos arts. 1º e 3º da CF/88[53] e seus desdobramentos ao longo do texto constitucional (Valle, 2011). Nessa perspectiva, a relação entre direito e política deixou progressivamente de se estruturar apenas em termos formais e passou a incorporar uma dimensão substantiva, orientada pela realização dos valores e objetivos constitucionais.

Com isso, o fundamento da legitimidade constitucional assume também uma dimensão institucional. Não basta que as instituições atuem segundo formas juridicamente válidas; torna-se necessário que contribuam para a concretização do projeto democrático inscrito na Constituição, compreendido, em sentido material, como a realização progressiva dos direitos fundamentais, especialmente dos direitos sociais. Desse modo, as normas constitucionais deixam de ser tomadas como meras expressões simbólicas do pacto político e passam a orientar a conformação da ação estatal e de seus arranjos institucionais, projetando a efetividade constitucional para o plano da implementação concreta dos direitos.

É nesse ponto que as políticas públicas assumem papel decisivo. No Estado Democrático de Direito, a garantia dos direitos fundamentais desloca-se do plano da mera formalização normativa para o de sua concretização. E como dimensão de uma exterioridade institucional, as políticas públicas tornam-se, então, mecanismos centrais de realização dos direitos previstos pelo constituinte, sobretudo daqueles de natureza prestacional, por permitirem organizar a ação estatal de forma sistemática, coordenada e abrangente (Bucci, 2023). Em outras palavras, a satisfação dos compromissos constitucionais depende da capacidade do Estado de estruturar políticas públicas aptas a transformar comandos normativos em prestações, serviços, programas e resultados socialmente desejáveis.

Sob essa perspectiva, a leitura da CF/88 como um marco na agenda das políticas públicas brasileiras também é sustentada pela literatura, que destaca o modo pelo qual o novo texto constitucional alargou direitos, redefiniu competências e criou condições institucionais

[52] Segundo Barroso (2006), o neoconstitucionalismo se caracteriza pela redescoberta dos princípios jurídicos — com destaque para a dignidade da pessoa humana —, pela aplicabilidade direta da Constituição a diversas situações, pela expansão da jurisdição constitucional, especialmente com o fortalecimento dos tribunais constitucionais e pelo desenvolvimento de novos métodos e princípios de interpretação constitucional.

[53] Os compromissos constitucionais dos arts. 1º e 3º podem ser lidos como o núcleo axiológico e finalístico da Constituição. O art. 1º fixa os fundamentos da República — soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político —, além de afirmar a soberania popular. Já o art. 3º enuncia os objetivos fundamentais da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem discriminações (Barroso, 2006; Valle, 2011).

para a expansão das políticas públicas, especialmente das políticas sociais (Kerstenetzky, 2014). Nesse mesmo sentido Souza (2018) observa:

> Cercada de entusiasmo e de otimismo sobre o futuro do Brasil, **a CF/88 foi um marco na agenda das políticas públicas**. Se, em outros temas, a Constituição manteve e expandiu medidas das duas constituições anteriores aprovadas pelos militares e da Constituição de 1946, como, por exemplo, os poderes do Executivo, no tema das políticas públicas ocorreram inúmeras inovações. A primeira foi o reconhecimento dos direitos sociais, tendência também observada em constituições recentes de outros países. A segunda foi a universalização do acesso à saúde, antes restrita aos detentores de emprego formal. A terceira foi um significativo aumento das competências concorrentes entre os três níveis de governo vis-à-vis as constituições anteriores, decisão pouco notada por muitos analistas. Isso criou as bases para o desenho atual das políticas públicas, notadamente as sociais. A quarta inovação foi a diminuição do quórum para emendas constitucionais, de 2/3 nas constituições dos militares para 3/5. Isso deu espaço para a promulgação de emendas constitucionais que permitiram a regulamentação de várias políticas sociais constitucionalizadas (Souza, 2018, p. 43, grifo nosso).

Essa leitura também encontra respaldo nas entrevistas realizadas. O Entrevistado 08 (2025) observa que os Tribunais de Contas demoraram a apreender toda a extensão da nova moldura constitucional, permanecendo inicialmente vinculados a uma lógica de controle centrada na legalidade, na formalidade e na conformidade dos atos administrativos.

> Os Tribunais de Contas demoraram um pouco para perceber essa nova roupagem constitucional, justamente por ficar muito apegados à questão da legalidade, da formalidade, verificando apenas a conformidade das normas e procedimentos. Ao longo do tempo, o que se percebeu é que a Constituição foi muito mais além, dando também condições para que os Tribunais de Contas pudessem verificar as demandas sociais que estavam reclamando eficiência, efetividade, mais transparência na gestão pública. Os Tribunais, agora, nessa nova vertente em que estão caminhando, justamente no sentido de fazer uma análise de resultados concretos da política pública para que as entregas sejam cada vez mais impactantes na vida das pessoas — estão assumindo esse papel de avaliador de políticas públicas e fiscalizadores da efetividade do gasto público (Entrevistado 08, 2025).

Uma perspectiva particularmente relevadora para a compreensão desse processo emerge da fala do Entrevistado 10 (2025). Ao aprofundar a interpretação apresentada, o entrevistado indica que a assimilação progressiva dessa agenda pelos Tribunais de Contas não decorreu apenas de fatores internos às próprias instituições de controle, mas também da incorporação tardia, pelo campo jurídico[54], da concepção de políticas públicas como categoria central do agir

[54] Não se pode desconsiderar que a própria cultura jurídica sedimentada no interior dos Tribunais de Contas possa ter contribuído para retardar o movimento de aproximação dessas instituições a um olhar mais voltado às políticas públicas, pois de acordo com estudo de Rosilho (2016, p. 171) "A tônica da atuação do TCU sobre o julgamento de contas de algum modo teria sido, de acordo com os entrevistados, produto do surgimento e da consolidação de uma "cultura jurídica" no Tribunal. A avaliação que fazem é a de que o TCU, especialmente a partir dos anos

estatal. Em sua percepção, o direito teria ingressado posteriormente em um debate já mais amadurecido na ciência política[55] e na economia[56], o que repercutiu sobre o ritmo de ressignificação das competências dos órgãos de controle.

> A essa revelação das políticas públicas como categoria principal do agir estatal, algo que já está consolidado em outros sistemas, algo que já está na Constituição, mas que entre nós talvez inclusive perante as outras instituições de controle, algo que não era tão central, mesmo para o Judiciário, mesmo para o Ministério Público. Acho que nós chegamos um pouquinho — quando eu digo nós, é mais a ciência jurídica, no exercício de atribuições — um pouquinho atrasados nesse debate, que era mais capitaneado pela ciência política, também pelas ciências econômicas. A partir do momento em que se enxerga a política pública também sob um viés jurídico, como um complexo que é o centro do agir estatal, que vai além do financeiro, da atividade financeira, mas que a engloba — acho que esse é o ponto, não sei nem se digo de virada, que eu acho que é um movimento crescente de reenxergar, ressignificar as suas competências nessa categoria. Eu vejo o grande potencial transformador que já vem sendo cumprido (Entrevistado 10, 2025).

A compreensão da política pública como categoria central da ação estatal assenta as bases para a ressignificação do alcance e do escopo de atuação das instituições de controle, que, assim como demais atores, também utilizam meios legais à sua disposição para influenciar a ação pública. Nessa perspectiva, a vertente jurídica passa, ao se ampliar, a desempenhar função indutora, como determinante externo da ação pública e ainda como elemento constituinte.

Essa lógica conduz as reflexões da sociologia política interessada pela dimensão jurídica da ação pública, para a qual "o direito é um componente essencial do ambiente institucional

---

1990, teria passado a receber servidores majoritariamente ligados ao Direito, os quais, por conta da sua vivência e experiência, teriam, no seu cotidiano, paulatinamente colocado ênfase no julgamento de contas pelo Tribunal (que por sua própria natureza tem maior afinidade com o mundo jurídico) ".

[55] A reconstrução histórica apresentada por Birkland insere-se na tradição anglo-saxã, mais precisamente, norte-americana, dos estudos de políticas públicas e dialoga com pressupostos da teoria pluralista. Seus marcos históricos e pressupostos analíticos não devem, portanto, ser generalizados para outras trajetórias nacionais e tradições político-administrativas. Feita essa ressalva, Birkland (2011, p. 7, tradução nossa), ao retomar o argumento de McCool, afirma que "Embora o estudo da política tenha uma longa história, o estudo sistemático da política pública como a entendemos é uma disciplina bastante recente [...]. Os estudos políticos modernos começaram em 1922, quando o cientista político Charles Merriam procurou conectar a teoria e a prática da política para entender as atividades reais do governo [...]". Na mesma direção, com fundamento em Lindblom (1979) e Wildavsky (1992), Souza (2018, p. 8) acrescenta que "Desde os seus primórdios, nos anos 60 do século passado, a subárea de política pública da ciência política chamava a atenção para que, diferentemente do que propunham outras disciplinas, o processo decisório e de implementação de políticas requeria não apenas coleta e processamento de informações, mas especialmente mecanismos para a resolução de conflitos entre os atores públicos, sociais, privados e os governos".

[56] Em Bucci (2023, p. 20) "A agenda do desenvolvimento se abre para o entendimento de como se formulam e executam políticas públicas, por meio de diferentes arranjos, seja para o atendimento de direitos, diretamente, seja para a organização das formas econômicas e sociais que se relacionam com esse resultado, a partir de iniciativas dirigidas e coordenadas pelo Poder Público".

para a ação pública" (Delpeuch; Vigour, 2021, p. 175). Como elemento constitutivo das políticas públicas, o direito fornece categorias de interpretação, define competências, organiza instrumentos, distribui responsabilidades e confere estabilidade às formas de intervenção estatal. De acordo com Delpeuch e Vigour (2021), parte dessa "onipresença do direito" citada pelos autores pode ser apreendida pelas múltiplas articulações que estabelece:

> Assim, o direito contribui para a tradução em ação das intenções formuladas pelos *policy makers*. No entanto, é apenas um dos elementos entre vários de uma série de instrumentos de ação pública que incluem orçamentos, órgãos administrativos, funcionários públicos, medidas fiscais, campanhas de informação, equipamento tecnológico etc. Estes outros instrumentos dependem do direito, uma vez que os regulamentos legais regem o seu uso e a sua execução se baseia frequentemente em disposições jurídicas (Delpeuch; Vigour, 2021, p. 175).

Assim, a incorporação das políticas públicas pelo campo jurídico, mais que uma simples ampliação temática, revela-se na própria forma de compreender a ação governamental e, por consequência, os critérios pelos quais pode ser controlada e avaliada.

Dessa forma, o fio condutor da análise assenta-se em duas premissas complementares. De um lado, reconhece-se que a CF/88 representou marco fundamental para a agenda das políticas públicas no Brasil, ao reposicionar o Estado em face da concretização dos direitos fundamentais e ao criar bases institucionais para a expansão das políticas públicas, com ênfase nas políticas sociais (Kerstenetzky, 2014). De outro, sustenta-se que esse marco constitucional não produziu, de modo automático e imediato, uma ruptura disruptiva na trajetória dos Tribunais de Contas. A transformação institucional das Cortes parece ter ocorrido de forma mais gradual, articulada ao processo de amadurecimento do próprio Estado Democrático de Direito e à compreensão das políticas públicas como manifestação juridicamente disciplinada da ação governamental.

Cabe indagar, então: de que modo as políticas públicas, já presentes na racionalidade material da CF/88, passaram a ser expressamente incorporadas ao texto constitucional e em quais dimensões se consolidou, posteriormente, o dever de avaliá-las?

A seção seguinte aprofunda esse ponto ao examinar a constitucionalização gradativa da expressão "políticas públicas" na Carta de 88, fato que contribuiu para consolidar a noção das políticas públicas como "o braço executivo de direitos expressos na Constituição" (Kerstenetzky, 2014, p. 175) e, por consequência, para robustecer as possibilidades de incidência do controle externo sobre a efetividade das entregas públicas.

5.1.5 Da presença material à previsão expressa: a constitucionalização das políticas públicas e de sua avaliação e as repercussões sobre o controle público

A incorporação da categoria das políticas públicas ao instrumental jurídico reflete a passagem de uma compreensão de cunho formal da Constituição para uma perspectiva comprometida com a efetividade dos direitos fundamentais. Trata-se de um movimento inserido na própria racionalidade do Estado Democrático de Direito, orientado não apenas pela limitação do poder, mas pela realização concreta das promessas constitucionais e pela proteção da confiança dos cidadãos na ordem jurídica e na atuação estatal.

Ao estabelecer, no art. 3º, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como os demais objetivos fundamentais da República, a CF/88 já indicava um horizonte institucional dinâmico, marcado pela corresponsabilidade entre Estado e sociedade na promoção da dignidade da pessoa humana e pela definição de objetivos a serem perseguidos. Essa lógica projeta-se sobre diferentes domínios constitucionais, especialmente nos campos da seguridade social, da educação e da proteção à criança e ao adolescente, disciplinados, respectivamente, pelos arts. 194, 205 e 227 da Carta Maior.

A realização desses objetivos, contudo, não ocorre de forma automática. A distância entre a promessa constitucional e a realidade social revela uma ordem complexa de problemas coletivos que desafiam a atuação estatal. Conforme visto, é nesse hiato que as políticas públicas assumem papel relevante. Segundo Secchi (2016, p. 5), "a essência conceitual de políticas públicas é o problema público", compreensão a partir da qual se desdobram dois elementos centrais: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público. Assim, quando tais problemas evidenciam necessidades coletivas não satisfeitas, as políticas públicas organizam a resposta institucional, mediante a definição de ações, responsabilidades, recursos, instrumentos e mecanismos de execução.

Essa definição, embora funcione como referência inicial objetiva, admite significativo adensamento analítico, sobretudo a partir dos estudos da sociologia política da ação pública. A caracterização de um problema público não decorre do simples apontamento de uma necessidade coletiva, pois envolve aspectos cognitivos, políticos e institucionais, por meio dos quais determinados fenômenos sociais são interpretados, selecionados e apresentados como questões passíveis de intervenção estatal (Gusfield, 1981).

Logo, a definição de um problema público pressupõe disputas de interpretação, produção de diagnósticos, de evidências, formação de alianças e a estabilização de uma

representação socialmente compartilhada sobre aquilo que deve ser tratado pelas autoridades públicas. Nesse sentido, toda política pública carrega uma configuração específica de poder (Zittoun, 2021), uma vez que selecionar um problema, enquadrá-lo sob determinada perspectiva e integrá-lo à agenda estatal implica distribuir responsabilidades, competências e possibilidades de intervenção. Além disso, mesmo a alteração de uma política pública pode modificar posições institucionais de poder e redistribuir recursos materiais e simbólicos entre os atores envolvidos (Lascoumes; Le Galès, 2012; Muller, 2014; Tomazini, 2021).

Não obstante a identificação e a "disputada" construção de um problema público confiram à política a qualidade de "pública", sua compreensão como categoria jurídica exige deslocar o núcleo semântico das políticas públicas para a ação governamental juridicamente estruturada. Nesse sentido, Bucci (2008, p. 50) define as políticas públicas como "arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar fins e meios". Tal formulação evidencia que a acepção da política pública depende de certa estabilidade normativa e institucional, capaz de conferir sustentabilidade jurídica à ação estatal pelo tempo necessário à produção dos resultados pretendidos.

Diante disso, o direito não se limita a impor restrições ou a fixar finalidades à atuação administrativa. Em verdade, "o direito é uma das linguagens de comunicação que os atores das políticas públicas utilizam para realizar seus intercâmbios sociais" (Delpeuch; Vigour, 2021, p. 176). Cabe-lhe conferir forma jurídica à ação estatal voltada ao enfrentamento de problemas públicos, estruturando competências, procedimentos, instrumentos e canais de participação. Trata-se de um conjunto de recursos que constituem o chamado quadro jurídico da política pública, com princípios, limites, modalidades de ação (Delpeuch; Vigour, 2021; Lascoumes, 1990).

Sob essa perspectiva, Coutinho (2013) identifica quatro dimensões[57] pelas quais o campo jurídico pode se conectar às políticas públicas: (i) a dimensão substantiva, relacionada à definição dos objetivos a serem perseguidos; (ii) a dimensão estruturante ou institucional, referente à distribuição de competências entre os atores envolvidos; (iii) a dimensão

[57] Diante do desafio de observar e descrever as políticas públicas sob uma perspectiva jurídica, Coutinho (2013, p. 18) identifica distintos papéis e tarefas atribuídos ao Direito e a seus operadores: "Esses papéis consistem em apontar fins e situar as políticas no ordenamento (direito como objetivo), criar condições de participação (direito como vocalizador de demandas), oferecer meios (direito como ferramenta) e estruturar arranjos complexos que tornem eficazes essas políticas (direito como arranjo institucional)".

instrumental, voltada à organização dos meios de execução; e (iv) a dimensão participativa, orientada à garantia de participação, transparência e *accountability*.

A partir dessas dimensões, percebe-se que, mesmo antes de o termo políticas públicas constar expressamente no texto constitucional, essa categoria já se encontrava inscrita e, em alguma medida, organizada na matriz da CF/88[58]. Os objetivos fundamentais da República, a centralidade dos direitos sociais, a organização federativa cooperativa, a estruturação da seguridade social, a vinculação orçamentária em áreas sensíveis e a previsão de instrumentos de planejamento, entre outros, conformaram um ambiente normativo no qual a atuação estatal passaria a ser avaliada por sua capacidade de produzir resultados constitucionalmente relevantes, alcançados por meio de políticas públicas (Souza, 2018).

Contudo, a positivação da locução "políticas públicas" no texto magno ocorre de modo gradual, sobretudo a partir da década de 2010[59]. Antes disso, a incorporação da acepção no campo jurídico infraconstitucional operava-se menos pelo uso nominal da expressão, e mais pela conformação de políticas sociais em termos de "sistemas"[60], com enfoques e abordagens predominantemente estruturais, voltados à implementação dos direitos previstos na Carta de 1988.

Nesse processo, consolidaram-se dois grandes tipos de sistemas de políticas públicas. De acordo com Souza (2018), o primeiro corresponde aos sistemas constitucionalizados, objeto de emendas constitucionais que definiram a participação dos entes federados e vincularam recursos das três esferas de governo ao seu provimento, como ocorre nas áreas da saúde e da

[58] A literatura da ciência política já havia apontado a presença de conteúdos típicos de políticas públicas no próprio texto da Constituição de 1988. Para Couto e Arantes (2006, p. 43), a existência de direitos econômicos, sociais e culturais fez com que a Carta Maior de 88 consagrasse formalmente como norma constitucional "diversos dispositivos que apresentam, na verdade, características de políticas governamentais com fortes implicações para o *modus operandi* do sistema político brasileiro".

[59] A referência à década de 2010 também encontra correspondência no material empírico, em consonância temporal com o processo de constitucionalização gradual da linguagem das políticas públicas. Parte dos entrevistados associou esse período à insatisfação social com os resultados da ação estatal e à insuficiência dos instrumentos tradicionais de controle. Como afirmou o Entrevistado 12, a aproximação dos Tribunais de Contas ao campo das políticas públicas "decorre primeiro de um ambiente político e social de insatisfação, que ficou muito forte ali, na metade da década de dois mil e dez e, segundo, de que há um entendimento de que as nossas ferramentas tradicionais de fiscalização de regularidade formal e a própria auditoria operacional, por si só, não davam os resultados que nós necessitamos dar em termos de controle [...]" (Entrevistado 12, 2026).

[60] A literatura destaca que a área da saúde inaugurou, no Brasil, um modelo de organização federativa de políticas públicas fundado na coordenação e na cooperação entre entes governamentais. Trata-se de uma forma de colaboração federativa "definida como sistema federativo de políticas públicas e [que] teve como precursor o modelo adotado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), cujas bases estavam no texto constitucional e foram reforçadas pela Lei Federal nº 8.080/1990, por meio dos princípios de hierarquia e regionalização dos serviços" (Ipea, 2010, p. 190).

educação básica. O segundo compreende um conjunto mais amplo e heterogêneo de políticas decorrentes das competências comuns e concorrentes previstas na Carta Maior, voltadas à organização cooperativa da atuação estatal em diferentes setores.

Em verdade, esses arranjos podem ser compreendidos como subsistemas integrantes de um sistema mais amplo de políticas públicas, ainda que a Constituição, em sua redação originária, não empregasse expressamente essa terminologia. A ausência da locução "políticas públicas", portanto, não impedia que a racionalidade constitucional já estivesse orientada à organização sistemática da ação estatal voltada à implementação de direitos fundamentais.

Outro aspecto facilitador desse processo diz respeito à ampliação semântica do próprio termo "políticas públicas". A crítica de que a expressão teria substituído a linguagem das políticas sociais[61], própria do Estado de bem-estar social, por uma matriz gerencialista e menos politizada perdeu força. Como observa Bucci (2023), a literatura mais recente passou a reconhecer um alargamento semântico da locução políticas públicas, capaz de abarcar o conteúdo historicamente associado às políticas sociais.

Sob essa perspectiva, a primeira inserção expressa da locução no texto constitucional adveio da Emenda Constitucional nº 65/2010[62], que, ao alterar o art. 227, § 8º, relacionou o Plano Nacional de Juventude à articulação das esferas do poder público para a execução de políticas públicas. O ponto decisivo dessa alteração reside em sua associação com planejamento, coordenação federativa e proteção de grupo constitucionalmente sensível.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 71/2012[63] aprofundou esse movimento ao introduzir o art. 216-A e instituir a gestão conjunta de políticas públicas de cultura, vinculando a expressão a um sistema público permanente, descentralizado, participativo e federativamente

[61] As políticas públicas constituem gênero mais amplo, que abrange distintos campos de atuação estatal, como as políticas econômica, regulatória, ambiental, de ciência e tecnologia. As políticas sociais, por sua vez, configuram espécie desse gênero, voltada à garantia e à concretização dos direitos sociais. Como construções histórico-sociais, devem ser compreendidas a partir dos problemas que buscam enfrentar, das especificidades de cada área e dos resultados alcançados pela intervenção pública. A distinção também se manifesta na origem dos respectivos campos de estudo: enquanto as políticas públicas se desenvolveram inicialmente nos Estados Unidos, as políticas sociais tiveram maior tradição de surgimento na Europa (Souza, 2006).

[62] A EC nº 65/2010 acrescentou ao art. 227, § 8º, II, da Constituição Federal a previsão do "plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas" (Brasil, 2025).

[63] A EC nº 71/2012 acrescentou o art. 216-A à Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Cultura como arranjo organizado "em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa", destinado à gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, "pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade". (Brasil, 2025).

pactuado. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 136/2025[64] registrou nova ocorrência textual da expressão "políticas públicas", ao autorizar a aplicação de superávits financeiros de fundos públicos em políticas públicas locais de saúde, educação e adaptação às mudanças climáticas.

A inflexão decisiva ocorreu, contudo, com a Emenda Constitucional nº 109/2021, por meio da qual a arquitetura constitucional passou a reconhecer expressamente a necessidade de avaliação das políticas públicas pela Administração Pública. Com a alteração no art. 37 da CF/88, após mais de 30 anos da sua promulgação, estabeleceu-se o dever de os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, avaliarem as políticas públicas, com divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados. A EC nº 109/2021 incluiu, no artigo 37, o seguinte § 16:

> Art. 37. § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.(Brasil, 2021).

A inserção desse dispositivo representa um marco relevante na consolidação da linguagem das políticas públicas no texto constitucional. A avaliação deixa de figurar apenas como técnica gerencial ou boa prática administrativa, passando a integrar o campo dos deveres constitucionais impostos à Administração Pública.

Embora redigido em termos sucintos, o dispositivo revela, à luz das dimensões propostas por Coutinho (2013), a atuação do Direito em múltiplos planos. Na dimensão substantiva, o Direito atua como objetivo, ao reconhecer a avaliação como exigência constitucional vinculada à aferição dos resultados e da utilidade da ação estatal. Trata-se de deslocar a avaliação do plano da conveniência administrativa para o campo da juridicidade, impondo à Administração Pública o dever de verificar se as políticas implementadas produzem efeitos compatíveis com os fins constitucional e legalmente estabelecidos.

Na dimensão estruturante ou institucional, o art. 37, § 16, organiza a atuação administrativa ao prever que a avaliação pode ser realizada pelos órgãos e entidades da Administração Pública de forma individual ou conjunta. Essa previsão reconhece que as políticas públicas frequentemente dependem de arranjos institucionais complexos, articulação intersetorial e coordenação entre diferentes atores públicos (Jannuzzi, 2011; Souza, 2018). A

[64] A EC nº 136/2025 alterou o art. 76-B do ADCT para autorizar que, até 31 de dezembro de 2032, sejam utilizados "exclusivamente para o financiamento de políticas públicas locais de saúde, educação e adaptação às mudanças climáticas" os superávits financeiros dos fundos públicos instituídos pelo Poder Executivo municipal, verificados no exercício financeiro imediatamente anterior" (Brasil, 2025).

avaliação, portanto, não se limita a um ato isolado, mas pressupõe a mobilização de estruturas administrativas capazes de acompanhar, mensurar e interpretar os resultados da ação governamental. Nesse aspecto, o argumento também dialoga com Delpeuch e Vigour (2021), ao evidenciar que o direito estrutura a ação pública ao definir organizações, poderes, responsabilidades e mecanismos de coordenação entre os atores envolvidos.

Sob a dimensão instrumental[65], o dispositivo constitucional consagra a avaliação como ferramenta de acompanhamento, correção e aperfeiçoamento das políticas públicas, integrada a um processo circular e interativo (Valle, 2011). Como observa Jannuzzi (2011), a avaliação integra o ciclo das políticas e programas públicos, especialmente no momento em que se confrontam os resultados esperados com os resultados efetivamente alcançados, permitindo revisar estratégias, corrigir rumos e aprimorar a ação governamental. Nessa perspectiva, a avaliação funciona como instrumento jurídico-administrativo voltado a aferir os efeitos, a utilidade e a efetividade das políticas públicas diante dos problemas que se propõem a enfrentar, seja em termos de resultados imediatos, seja em termos de impactos mais amplos.

Por fim, na dimensão participativa, o dispositivo revela sua conexão com a transparência, o controle social e a *accountability*. Ao impor a divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados, o dispositivo cria condições para que a sociedade, os órgãos de controle e os demais atores institucionais acompanhem o desempenho das políticas públicas. A publicidade dos dados avaliativos amplia a possibilidade de escrutínio democrático da atuação estatal e contribui para a mobilização de atores interessados no monitoramento, na crítica e no aperfeiçoamento das políticas implementadas[66].

O Quadro 8 sintetiza a projeção dessas quatro dimensões sobre o art. 37, § 16, da CF/88:

[65] A discussão sobre os instrumentos da ação pública será aprofundada na seção seguinte deste capítulo, dedicada a compreensão dos componentes endógenos da mudança institucional. Registre-se, desde logo, que tais instrumentos não se constituem como ferramentas puramente técnicas ou neutras, pois carregam representações sobre os problemas públicos, estruturam relações entre atores e produzem efeitos específicos, inclusive independentes daqueles formalmente declarados (Lascoumes; Le Galès, 2012).

[66] A dimensão participativa da ação pública não se restringe à etapa de formulação das políticas públicas, alcançando também sua implementação. Nesse sentido, Delpeuch e Vigour (2021) destacam que, para ampliar a adesão dos atores envolvidos e reduzir resistências, a regulação jurídica da ação pública tem se apoiado progressivamente na construção de consensos, com preferência por mecanismos de incitação, persuasão e negociação, em lugar de técnicas baseadas predominantemente na punição ou na imposição autoritária (Delpeuch; Vigour, 2021; Lascoumes, 1994).

Quadro 8 – Projeção das dimensões sobre o art. 37, § 16, da CF/88

Dimensão	Função jurídica	Projeção no art. 37, § 16, da CF/88
Substantiva	Define objetivos juridicamente relevantes.	Constitucionaliza o dever de avaliar políticas públicas, deslocando a avaliação do campo da conveniência administrativa para o plano da obrigatoriedade constitucional.
Estruturante ou Institucional	Organiza competências e arranjos institucionais.	Prevê a atuação de órgãos e entidades da Administração Pública individualmente, e ainda o envolvimento de diversos atores no âmbito de uma atuação conjunta, reconhecendo a necessidade de coordenação administrativa.
Instrumental	Fornece meios para implementação e aperfeiçoamento da ação estatal.	Consagra a avaliação como instrumento de acompanhamento, revisão e aperfeiçoamento das políticas públicas.
Participativa	Cria condições de transparência, controle social e *accountability*.	Determina a divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados, permitindo o escrutínio público da atuação estatal.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026) com base em Coutinho (2013).

Dessa forma, a análise do art. 37, § 16, à luz das dimensões substantiva, estruturante, instrumental e participativa, permite compreender que a avaliação de políticas públicas foi incorporada ao texto constitucional como verdadeiro dever jurídico-institucional, reforçando a juridicidade do acompanhamento da ação estatal e tornando mais nítidas as possibilidades de controle sobre as fases de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Nessa linha de cogitação, a constitucionalização do dever de avaliação reposiciona os Tribunais de Contas no sistema de *accountability* democrática, conferindo-lhes uma dupla tarefa institucional em relação às políticas públicas (Faria, 2005): de um lado, verificar se os órgãos gestores avaliam suas próprias políticas, assegurando transparência e divulgação dos resultados; de outro, realizar intervenções avaliativas próprias, no âmbito do controle externo, inclusive em articulação com outros atores, a fim de identificar falhas de desenho, mitigar disfunções e contribuir para o aumento da efetividade das políticas públicas.

Com efeito, sob o ponto de vista da mudança institucional, a elevação da linguagem das políticas públicas e, em especial, do dever de avaliá-las, densifica a janela institucional para a transformação dos Tribunais de Contas. Com isso, reforça-se a interface entre evolução institucional e a consolidação das políticas públicas como categoria jurídico-constitucional submetida a deveres de avaliação e transparência.

Essa agenda de avaliação, antes construída predominantemente de modo interpretativo e endógeno no âmbito do controle externo, passou a encontrar fundamento expresso no texto constitucional. A fala do Entrevistado 02 (2025) ilustra esse percurso ao indicar que, antes mesmo da previsão constitucional expressa, a cogitação sobre avaliar políticas públicas já vinha ocupando lugar central em eventos promovidos pelas entidades associativas[67], como a Atricon. A recorrência do tema nesses espaços teria contribuído para formar um senso coletivo em torno da importância e legitimidade dessa atuação, reduzindo resistências à sua incorporação ao repertório funcional dos Tribunais de Contas.

> Temos ou não temos competência? A gente precisou incluir isso expressamente na Constituição Federal, mas eu acho que isso, de certa maneira, já há algum tempo, ocorria a partir dos inúmeros eventos. Se a gente for perceber, por exemplo, os eventos promovidos pela Atricon, em coirmandade com as demais entidades, quase todos têm no título central, avaliação de políticas públicas ou qualquer tipo voltado para políticas públicas, então isso acabou por promover um senso coletivo geral, até mesmo em relação àqueles mais recalcitrantes, um pouco mais conservadores em relação às funções do Tribunal de Contas (Entrevistado 02, 2025).

Assim, a controvérsia sobre a existência ou não de competência dos Tribunais de Contas para se debruçar sobre políticas públicas se reduz à medida que a própria Constituição passa a prestigiá-la, reconhecendo a avaliação como dever da Administração Pública, fato que se coaduna com a linguagem institucional do controle externo, que já incorporara essa agenda de modo progressivo.

Ademais, como visto, a Constituição oferecia, nos arts. 70 e 71, fundamento para a fiscalização operacional, para o exame da legitimidade, da economicidade e, no art. 37, da eficiência da gestão pública. Contudo, a positivação do dever de avaliação fortalece a base constitucional de uma trajetória institucional que já se vislumbrava como relevante sob a perspectiva endógena e interpretativa.

Destarte, a trajetória analisada revela que a avaliação de políticas públicas resulta da convergência entre fatores endógenos e exógenos de mudança institucional. Internamente, os Tribunais de Contas já vinham incorporando essa temática por meio de debates, práticas avaliativas e construção progressiva de legitimidade no campo do controle externo. Externamente, a constitucionalização da linguagem das políticas públicas e, sobretudo, do dever de avaliá-las pela EC nº 109/2021, conferiu fundamento textual direto a essa atuação. Ao erigir as políticas públicas como dever constitucional posto ao Estado, conceber a avaliação como base para seu aperfeiçoamento e como elemento de compreensão de suas repercussões, a

[67] A esse respeito, ver a nota explicativa n. 34.

Constituição reforça a importância dessa agenda e desvela os vetores da mudança institucional dos Tribunais de Contas nacionais.

5.1.6 Da abertura constitucional à ativação institucional: refinando a identificação da conjuntura crítica da mudança dos Tribunais de Contas em direção à avaliação de políticas públicas

Esta seção encerra o capítulo e apresenta o refinamento da conjuntura crítica relevante para compreender a mudança institucional dos Tribunais de Contas em direção à avaliação de políticas públicas: a CF/88 inaugurou importante abertura normativa e institucional para a ampliação do controle externo, mas sua força transformadora se delineou com a posterior centralidade assumida pelas políticas públicas no agir estatal e se consolidou, em paralelo, pela constitucionalização do dever de avaliá-las e pela ativação desse novo repertório pelos próprios atores institucionais.

O neoinstitucionalismo oferece base analítica para compreender como as instituições operam e se transformam no campo da política. Ao produzirem ordem e previsibilidade, as instituições moldam as preferências dos atores e estruturam suas relações e interações (March; Olsen, 1989). A partir desse enquadramento, a análise da mudança institucional requer observar os momentos em que os significados atribuídos às instituições são disputados, reinterpretados e progressivamente estabilizados.

No campo do controle público, essa dinâmica assume especial relevância, pois os processos de *accountability* podem integrar uma luta histórica entre ordem e reforma, envolvendo tanto a preservação de arranjos institucionais existentes quanto a abertura para novos repertórios de atuação (Olsen, 2018). É nesse horizonte que se insere a mudança institucional dos Tribunais de Contas em direção ao controle de resultados e à avaliação de políticas públicas.

No contexto de transição democrática, diversos estudos apontam a CF/88 como uma conjuntura crítica seja por bloquear a continuidade institucional do regime autoritário, seja por instaurar novas bases jurídico-políticas para o Estado brasileiro (Lopes, 2018). Ao redefinir competências, fortalecer instituições e estabelecer um projeto constitucional orientado à concretização de direitos, a Carta Maior reorganizou o ambiente institucional no qual se desenvolveriam as trajetórias posteriores do controle externo (Pessanha, 2009).

Convém observar que não há uma regra uniforme delimitada pela literatura para se caracterizar eventos críticos[68]. Embora parte significativa dos estudos neoinstitucionalistas identifique sua ocorrência com base em acidentes históricos ou choques externos de grande escala, capazes de romper estruturas e configurar novos arranjos institucionais, abordagens mais recentes deslocam o foco da ruptura abrupta para períodos de contingência ou mudança de referência (Mariano; Ferreira; Neves, 2023). Nessas circunstâncias, decisões de determinados atores, articulações entre coalizões ou mesmo eventos de menor escala podem adquirir relevância causal decisiva na definição de uma trajetória institucional. Além disso, os reflexos da conjuntura crítica permanecem como questão em aberto, uma vez que a mudança pode ocorrer rapidamente ou ser gradualmente cristalizada ao longo do tempo.

É nessa direção que se situa a contribuição de Capoccia (2015), ao compreender a conjuntura crítica exatamente a partir da ideia de contingência[69]. A par disso, ampliam-se as possibilidades de escolha dos atores institucionais, antes constrangidas pelas estruturas vigentes, e decisões tomadas sob incerteza passam a produzir efeitos mais relevantes sobre os resultados do processo político. Trata-se, portanto, de um contexto de indefinição quanto ao futuro do arranjo institucional, no qual mudanças mais profundas se tornam possíveis e a ação política assume papel decisivo na conformação da trajetória subsequente.

Nessa linha e com base nas entrevistas, esta pesquisa identificou a possibilidade de refinar a delimitação da conjuntura crítica que explica a trajetória de mudança dos Tribunais de Contas em direção ao controle de resultados e à avaliação de políticas públicas (Santos; Sátyro, 2023). Esse aprofundamento fundamenta-se na compreensão dos momentos críticos não apenas como inflexões bruscas, mas também como períodos em que a combinação entre condições institucionais e conjunturais amplia o peso explicativo de determinados eventos sobre a trajetória posterior da instituição, favorecendo a estabilização de novos repertórios de atuação.

---

[68] Essa amplitude conceitual é reforçada por Santos e Sátyro (2023, p. 22), que exemplificam os eventos críticos como acontecimentos de natureza e escala distintas: "São variados os exemplos de eventos críticos: alternância de poder e mudança de governo, alterações no cenário de competição política, formação de coalizões específicas, surgimento de movimentos sociais, estágios de produção legislativa, crises econômicas, transições de regimes, conflitos armados etc. Além disso, quando tratamos de analisar os efeitos desses eventos para o processo político, são necessários dados para compreender os contextos anteriores à sua "manifestação" já que eles não se originam num vácuo. Por fim, é provável que uma mudança de natureza lenta e gradual envolva cenários com mais de um evento crítico, o que exige uma atenção especial do pesquisador".

[69] Ainda que seja comum relacionar conjuntura crítica com a ocorrência da mudança institucional, Capoccia e Kelemen (2007) e Capoccia (2015) propõem compreensão mais ampla do conceito, ao afastá-lo de uma relação necessária com a efetiva ocorrência da mudança. Nessa leitura, o elemento central não é a mudança em si, mas a abertura de um período de incerteza, no qual se reduzem os constrangimentos institucionais e se ampliam as possibilidades de escolha dos atores. Nesse contexto, a agência política passa a exercer papel causal mais decisivo na definição dos rumos institucionais, ainda que, ao final, a mudança se consolide ou o arranjo anterior venha a ser restabelecido.

Assim, no contexto aqui examinado e sob a ótica de Capoccia (2015), a base da mudança dos Tribunais de Contas brasileiros não se esgota com a promulgação da CF/88, embora nela encontre fundamento relevante. Os arts. 70 e 71, ao ampliarem as competências das Cortes de Contas, e a posterior positivação constitucional do princípio da eficiência contribuíram para conformar um ambiente institucional renovado para o controle externo. Contudo, esses elementos, isoladamente, não explicam suficientemente a transformação ora analisada, cuja compreensão exige considerar processos posteriores de interpretação, ativação normativa e redefinição do próprio sentido institucional do controle.

O núcleo explicativo da mudança situa-se, portanto, na progressiva compreensão, consolidada posteriormente à promulgação da CF/88, de que as políticas públicas representam dimensão estruturante do agir estatal ou, nos termos do Entrevistado 10 (2025), revelaram-se como "categoria principal", passando, por conseguinte, a constituir objeto legítimo de avaliação e controle. Trata-se de movimento consolidado a partir da aproximação entre a ciência jurídica e outros campos das ciências sociais, especialmente a ciência política, a economia e a administração pública, permitindo a convergência de distintos referenciais analíticos em torno das políticas públicas, compreendidas como instrumentos "capazes de orientar entes públicos e privados em direção a objetivos pactuados política, social e juridicamente" (Bucci, 2023, p. 116).

Assim, a lógica de realização de fins constitucionais por meio de políticas públicas alcançou, de forma progressiva, as estruturas institucionais do Estado[70], inclusive aquelas responsáveis pelo controle. À medida que as políticas públicas passam a ser compreendidas como o principal meio de concretização do projeto constitucional, também se altera o espaço legítimo de atuação das instituições responsáveis pela *accountability* pública. O controle externo, nessa ótica, converte-se em mais uma engrenagem que busca garantir a efetividade constitucional, e não apenas um mecanismo retrospectivo de verificação da regularidade formal.

Nesse contexto, a constitucionalização gradual da linguagem das políticas públicas simboliza esse movimento. A CF/88 já estruturava sistemas, competências, instrumentos de planejamento e mecanismos de financiamento voltados à implementação de direitos, ainda que não empregasse expressamente essa locução. A partir da década de 2010, entretanto, sucessivas emendas constitucionais passaram a incorporar textualmente a expressão "políticas públicas",

[70] Inclusive no tocante às estruturas do Poder Judiciário. Em relação ao exercício judicial do controle de políticas públicas, ver: BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo direitos fundamentais e controle das políticas públicas. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, n. 240, p. 83-103, abr./jun. 2005.

associando-a à coordenação federativa, à gestão sistêmica, ao financiamento e, finalmente, à avaliação. A Emenda Constitucional nº 109/2021 estabelece, nesse percurso, uma inflexão decisiva, ao erigir a avaliação das políticas públicas como dever constitucional da Administração Pública.

Com efeito, a incursão mais direta dos Tribunais de Contas no campo das políticas públicas, que em contexto anterior poderia ser percebida como extrapolação de competências ou desvio de sua atuação tradicional, passa a adquirir novo significado quando observada à luz do relaxamento dos constrangimentos institucionais, que permite caracterizar, na perspectiva adotada nesta pesquisa e à luz de Capoccia (2015), a conjuntura crítica relevante para a transformação analisada. Esse deslocamento interpretativo aparece de forma expressiva na fala do Entrevistado 13 (2026), ao rememorar um período em que a simples aproximação das Cortes de Contas com a temática das políticas públicas ainda encontrava resistências relevantes, em contraste com o cenário atual, no qual tal agenda passou a assumir feição progressivamente consensual:

> O Tribunal de Contas tem que se envolver em política pública. [...] Quando a gente começou a dizer isso lá atrás, dez anos atrás, inclusive nos Tribunais de Contas dos estados, para muitos era quase uma heresia: não! O que vocês têm a ver com isso? Não, calma! [...] Mas hoje não. Hoje é mais consensual. Virou lugar comum. Do contrário vai ser tido como um cara mais atrasado. Uma pessoa muito da velha guarda. E esses garotos, os técnicos que estão ingressando, já estão com essa cabeça! Já estamos com essa camisa! (Entrevistado 13, 2026).

Essa percepção de convergência também se manifesta na declaração do Entrevistado 20 (2026), ao assinalar que "[...] as nossas competências precisam ter a própria fronteira revisitada: a gente está hoje muito mais próximo das políticas públicas do que estávamos historicamente, sem interferir diretamente na atividade de consecução delas". As duas falas evidenciam que a mudança não se restringe à ampliação formal de competências, mas envolve a ressignificação do próprio lugar institucional dos Tribunais de Contas no ciclo das políticas públicas.

Dessa forma, é possível identificar um duplo fator de acionamento do processo de mudança institucional. O primeiro corresponde à convergência entre diferentes campos científicos em torno das políticas públicas, especialmente o direito, em diálogo com a ciência política, a economia e a administração pública, o que contribuiu para consolidá-las como categoria central para a realização dos fins constitucionais. O segundo decorre da sinergia entre os comandos constitucionais inscritos no art. 70 e o dever de avaliar políticas públicas. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, orientada pelos

critérios de legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência, assume novo alcance quando articulada à exigência constitucional de avaliação das políticas públicas.

A partir dessa compreensão de conjuntura, a mudança institucional dos Tribunais de Contas pode ser interpretada como resultante da janela institucional aberta por esse processo, que revelou as políticas públicas como eixo central do agir estatal. Esse deslocamento inseriu as entidades de fiscalização em um novo ambiente de controle, marcado por desafios relacionados ao desempenho, aos resultados e à avaliação da ação governamental. A atuação dessas instituições passa, então, a projetar-se sobre a capacidade do Estado de produzir, por meio de políticas públicas, entregas compatíveis com os compromissos constitucionais.

Essa leitura também se harmoniza com a contribuição de Olsen (2018) de que arranjos institucionais e regimes de *accountability* não se constituem integralmente em um único momento fundacional, tampouco segundo um princípio ordenador exclusivo. Ao contrário, conformam-se por decisões produzidas em diferentes contextos históricos, orientadas por experiências e finalidades diversas, cujos efeitos se acumulam e se rearticulam ao longo do tempo. Aplicada à trajetória dos Tribunais de Contas, essa perspectiva permite compreender a CF/88 como fundamento inicial relevante da transformação, posteriormente articulado à centralidade assumida pelas políticas públicas no agir estatal, à constitucionalização do dever de avaliá-las e à ativação institucional desse novo repertório de atuação.

Essa abertura, contudo, não produz transformação institucional de forma imediata. A constitucionalização das políticas públicas e do dever de avaliação opera como fator exógeno relevante, ao ampliar as bases normativas e a legitimidade da atuação dos Tribunais de Contas sobre os resultados da ação estatal. Sua força transformadora, porém, depende da mobilização dos próprios atores institucionais, que interpretam os comandos constitucionais, disputam seus sentidos, delimitam seu alcance e os convertem em práticas, rotinas e repertórios de atuação. A mudança institucional dos Tribunais de Contas deve, portanto, ser compreendida na interação entre essa abertura constitucional e fatores endógenos, como construção de significados, relações de poder, formação de coalizões, aprendizagem e legitimação institucional, dimensões examinadas na seção seguinte.

5.2 A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL ENDÓGENO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A seção anterior examinou os condicionantes exógenos que abriram uma janela de oportunidade para a aproximação dos Tribunais de Contas com o campo das políticas públicas, especialmente a partir da centralidade assumida por essas como expressão integrada do agir estatal. Este capítulo observa a dimensão endógena da mudança institucional, dirigindo o olhar para os aspectos internos que ajudam a explicar esse processo a partir da justificação e apropriação da avaliação de políticas pelos atores institucionais.

Essa opção analítica parte da premissa de que os processos de mudança institucional não decorrem apenas de pressões externas. Embora tais fatores sejam importantes para compreender a abertura de novas possibilidades de ação, a institucionalização de uma orientação depende também do modo como os atores, situados no seio das instituições, interpretam essas pressões, disputam significados e incorporam novos instrumentos (Lieberman, 2002; Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021; Mahoney; Thelen, 2010; Streeck; Thelen, 2005). Assim, a mudança resulta da interação entre fatores exógenos e endógenos, entre estruturas sociais e políticas mais amplas e os intercâmbios estabelecidos entre agentes e instituições (Rezende, 2012).

A análise concentra-se, portanto, nas percepções dos atores endógenos que, a partir das posições diretivas que ocupam, dos recursos de que dispõem e dos interesses, ideias e estratégias que mobilizam (Weir, 2006), atribuem sentido à aproximação dos Tribunais de Contas com as políticas públicas. Pretende-se examinar como esses atores transformam uma inflexão sensibilizada por condicionantes externos em representações, argumentos, instrumentos e práticas progressivamente integrados ao repertório do controle externo.

É nesse sentido que o capítulo, com base na heterogeneidade das teorias institucionais[71], examina a avaliação de políticas públicas como instrumento de ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012), considerando as dimensões técnico-funcionais e simbólico-políticas empregadas para justificá-la (Hall; Taylor, 2003; March; Olsen, 2008; Shulha; Cousins, 1997). Busca-se compreendê-la, simultaneamente, como mecanismo de controle da ação governamental e como vetor de transformação dos próprios Tribunais de Contas, considerando o caráter gradual,

[71] Embora o enfoque conferido à instrumentação da ação pública neste capítulo aparente dialogar de modo mais direto com o neoinstitucionalismo sociológico, por tratar os instrumentos como tipos particulares de instituição, a análise não se limita a essa relação. Objetiva-se aproveitar as convergências e complementaridades das abordagens, como as identificadas por Rezende (2012) entre quatro teorias tradicionais da mudança institucional no novo institucionalismo: Pierson (2015) e Capoccia (2015) do institucionalismo histórico, North (1990), associado a nova economia institucional; Ostrom (1990) e Knight (1992), vinculados à escolha racional; e March e Olsen (1989), ligados ao institucionalismo sociológico. Segundo Rezende, apesar das diferenças entre essas abordagens, "o ponto de partida para as quatro teorias é que os agentes [...] estão situados em um contexto institucional e operam produzindo mecanismos intencionais e não intencionais para produzir a mudança institucional", articulando interesses estratégicos, regras formais e informais e reflexividade sobre as possibilidades de transformação em determinado contexto (Rezende, 2012, p. 49).

ambíguo e experimental identificado nesse processo de institucionalização (Mahoney; Thelen, 2010; North, 1990).

5.2.1 Políticas públicas, instituições e instrumentos: bases teóricas para uma leitura endógena da mudança institucional

A presente seção apresenta o nexo teórico entre políticas públicas, instituições, atores e instrumentos da ação pública. Para isso, estrutura-se em dois momentos: o primeiro delimita as políticas públicas como forma dinâmica de ação estatal, marcada pela atuação de múltiplos atores, por disputas de sentido e por escolhas institucionais que lhes conferem forte dimensão política. Em seguida, examina como o enfoque endógeno da abordagem institucionalista e a literatura dos instrumentos da ação pública permitem compreender a articulação entre instituições, atores, instrumentos como dimensão relevante para a análise dos processos de mudança institucional.

5.2.1.1 Políticas públicas como processo dinâmico da ação estatal

O debate sobre o conceito de políticas públicas constitui traço permanente da literatura dedicada ao tema. Tanto a definição quanto a denominação do fenômeno variam conforme o contexto nacional e a abordagem teórica adotada[72] (Oliveira; Hassenteufel, 2021), ao ponto de ser impossível alcançar uma delimitação consensual entre os autores que se debruçam sobre o tema (Zittoun, 2021). Trata-se de um objeto analítico multifacetado, examinado a partir de distintas tradições disciplinares, cuja compreensão pode assumir contornos diversos de acordo com o problema investigado, o enfoque metodológico e o campo do conhecimento no qual se desenvolve a análise.

[72] Hassenteufel e Oliveira (2021, p. 22) observam que uma deriva semântica tem ocorrido em parte da literatura francesa que passou a defender a substituição da expressão "políticas públicas" por "ação pública", a fim de evidenciar intervenções menos centradas no Estado, desenvolvidas em múltiplos níveis e construídas pela interação entre diferentes atores. A noção também permite destacar os limites da coerência interna dos programas governamentais e distinguir o vocabulário dos atores daquele empregado pelos pesquisadores.

Embora os estudos sobre políticas públicas tenham se constituído originariamente como subárea da ciência política, seu alcance não se restringe a esse domínio. O campo consolidou-se como espaço de confluência interdisciplinar[73] (Karlqvist, 1999), informado por contribuições da administração pública, da economia, da sociologia, da ciência política e do direito, além de distintas vertentes institucionalistas. Sob perspectivas próprias, essas áreas examinam os processos de formação da agenda, formulação, implementação e avaliação da ação estatal (Faria, 2005; Souza, 2006).

Segundo Birkland (2011), a polissemia da expressão políticas públicas não impede a identificação de alguns atributos recorrentes. As políticas públicas correspondem a respostas dirigidas a problemas que demandam atenção coletiva; orientam-se à produção de determinado estado de coisas ou ao enfrentamento de uma situação considerada insatisfatória; são, em geral, formuladas, coordenadas ou legitimadas pelo poder público, ainda que decorram da interação com atores não governamentais; e são interpretadas e implementadas por agentes públicos e privados portadores de distintas percepções sobre problemas, soluções e motivações. Além disso, ao expressarem o "Estado em ação" (Muller, 2014), abrangem não somente aquilo que o governo decide fazer, alcançam também as situações em que deliberadamente opta por não agir[74] (Dye, 1972).

Ao sistematizar as principais características compartilhadas pelos pesquisadores, Zittoun (2021) destaca que política pública corresponde a um conjunto articulado de decisões, recursos, instituições e práticas organizado em torno de objetivos e orientações que lhe conferem sentido. Sua compreensão exige, ainda, considerar os processos nos quais se desenvolve, a participação de múltiplos atores e a possibilidade de efeitos específicos e, por vezes, inesperados. Segundo a lente sociológica pragmatista do autor, a despeito das intenções inicialmente formuladas, a emergência de um problema, a dinâmica de uma solução e as variáveis de sua implementação podem escapar ao controle dos atores envolvidos, pois a

[73] A interdisciplinaridade constitui perspectiva relevante para a análise de problemas públicos contemporâneos, pois permite integrar conhecimentos de diferentes áreas diante de fenômenos marcados por elevada complexidade (Karlqvist, 1999). Ao reconhecer que um único viés disciplinar já não se caracteriza suficiente para compreender a realidade social, essa abordagem favorece a construção de interpretações mais adequadas à dinâmica, à instabilidade e à pluralidade das questões enfrentadas pela ação pública. Ademais, a realidade interdisciplinar das políticas públicas demanda a atuação de diferentes órgãos e entidades para promover sua almejada transformação.

[74] Ainda que sintética, a definição de Dye (1972, p. 2), segundo a qual política pública corresponde a "tudo aquilo que o governo decide fazer ou não fazer", expressa a centralidade atribuída ao Estado nas conceituações formuladas à época de seu estudo, uma vez que o elemento definidor não residia tanto no conteúdo específico da ação, mas, basicamente, em seu produtor.

passagem do desenho original à intervenção concreta depende das decisões, adaptações e constrangimentos enfrentados pelos responsáveis por executar a política.

Essas formulações, embora reconheçam a dimensão objetiva das políticas públicas, impedem reduzi-las aos produtos materiais ou formalmente gerados pela ação estatal. Ao contrário, apontam para seu enraizamento em escolhas coletivas, disputas de interesses e relações de poder[75]. Em Lowi (1964; 1972), as políticas públicas participam da conformação da própria dinâmica política, pois diferentes tipos de política estruturam arenas específicas de conflito, coerção e distribuição de custos e benefícios. Lindblom (1959; 1979), por sua vez, critica o racionalismo excessivo dos modelos decisórios lineares e propõe compreender a política pública como processo incremental, negociado e composto por ajustes sucessivos entre atores com interesses, recursos e capacidades desiguais. Em perspectiva institucional, March e Olsen (1989, 2008) reforçam que a ação política é mediada por rotinas, identidades e lógicas de adequação, o que impede tratar as políticas públicas apenas sob perspectiva de seus resultados. Assim, políticas públicas devem ser compreendidas como processos politicamente situados, permeados por ideias, conflitos, grupos de interesse e produção de significados e efeitos também não intencionais.

Ademais, compreender as políticas públicas como ação estatal dinâmica exige considerar que as instituições condicionam sua conformação e, ao mesmo tempo, são por essas condicionadas e transformadas; que os atores desenvolvem estratégias no interior desses arranjos; e que os instrumentos utilizados na intervenção pública materializam escolhas, valores e formas específicas de atuação estatal. É a partir dessa articulação entre instituições, agência e instrumentos que se desenvolve a análise da seção seguinte.

5.2.1.2 Instituições, instrumentos e justificativas da mudança endógena

[75] A literatura sobre análise de políticas públicas costuma distinguir uma tradição norte-americana, orientada à melhoria da racionalidade das decisões governamentais, de uma tradição europeia — ainda que também presente em autores e debates desenvolvidos nos Estados Unidos — mais centrada no Estado e em suas organizações. Na primeira, associada à formulação das *policy sciences* por Lasswell (1951), as políticas públicas tendem a ser analisadas sob a ótica do "bom" governo, da solução de problemas e da produção de conhecimento aplicável ao processo decisório. Na segunda, a ênfase recai sobre o papel do poder público na estruturação das relações sociais, de modo que as políticas públicas são compreendidas como resultado de escolhas políticas, disputas institucionais e processos de definição da agenda pública (Farah, 2016). Ambas possuem suas fronteiras mais sensíveis, como observa Zittoun (2021, p. 119), "há geralmente avaliações muito normativas sobre as políticas públicas, definindo padrões de sucesso ou fracasso, por exemplo, do que é uma mudança e do que não é, ou pelo menos da sua importância em maior ou menor grau", ao mesmo tempo em que há "uma dificuldade real em considerar os conhecimentos e análises subjetivos que os atores produzem e transmitem".

Nesse cenário de pluralidade teórica e crescente complexidade da ação pública, a abordagem institucionalista oferece enquadramento analítico importante para compreender como diferentes atores e instrumentos se articulam na conformação das políticas públicas e das instituições. Essa perspectiva revela-se particularmente adequada para analisar políticas públicas em um contexto de transformações contemporâneas, no qual se observa a "multiplicação dos atores das políticas públicas, da interpenetração dos diferentes níveis de ação estatal, da erosão das fronteiras público-privadas e da alteração dos métodos de intervenção do Estado [...]" (Oliveira; Hassenteufel, 2021, p. 22).

Embora o institucionalismo, em suas formulações tradicionais, tenha privilegiado a explicação da estabilidade[76] e, ao se ocupar da mudança institucional, atribuído maior relevo aos fatores exógenos (Araújo; Cunha, 2019), uma nova geração de pesquisadores passou a incorporar categorias e mecanismos causais sensíveis às fontes endógenas de transformação.

Nessa perspectiva, a mudança pode decorrer tanto de rupturas históricas e condicionantes externos quanto da atuação dos agentes no interior das próprias instituições, em um processo no qual tais fatores interagem na conformação de uma nova ordem institucional (Olsen, 2018). O institucionalismo evidencia, assim, uma ligação teórica entre os atores que fazem a história e as circunstâncias institucionais, políticas e sociais que delimitam as condições em que essa ação se torna possível.

Essa abordagem, ao reconhecer a importância dos fatores endógenos e da dinâmica interna das instituições, possibilita compreender como processos de interação em torno de ideias, valores e interesses podem conceber mudanças graduais. Tal fenômeno sobrevém especialmente quando os atores reinterpretam regras, exploram ambiguidades e disputam os sentidos atribuídos à ação pública (Immergut, 2006; Rezende, 2012; Mahoney; Thelen, 2010).

As instituições afetam as políticas públicas, porque estruturam o contexto no qual os atores disputam e transformam a ação estatal. Tornam determinados cursos de ação mais prováveis, viáveis ou legítimos do que outros. Suas regras, rotinas e arranjos configuram as

[76] O dilema, especialmente em relação à abordagem institucional histórica, é sintetizado por Araújo e Cunha (2019, p. 183) nos seguintes termos: "Se as instituições são regras do jogo, relativamente duráveis ao longo do tempo, necessárias para estabelecer certa previsibilidade ao comportamento dos atores, como esclarecer as mudanças a partir de parâmetros que explicam a estabilidade? " Em verdade, a mudança institucional é analisada em conexão com os mecanismos de estabilidade, de modo que permanência e transformação passam a integrar uma mesma dinâmica analítica.

arenas decisórias[77], delimitam alternativas, restringem ou distribuem possibilidades de atuação e reposicionam os atores em seu interior (Lowi, 1964). Regras formais e informais, rotinas, valores e combinações organizacionais influenciam, assim, todo o processo das políticas públicas[78] (Rezende, 2012; Souza, 2006).

Nesse quadro, considerando que diferentes abordagens atribuem pesos distintos aos fatores institucionais, assume especial relevância a vertente institucionalista de orientação sociológica que analisa a ação pública a partir de seus instrumentos[79]**.** Segundo Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021), observar os instrumentos e os processos de instrumentação da ação pública, a partir dos efeitos políticos que produzem e das relações de poder que estabelecem, permite romper com a ideia de que esses constituiriam meios neutros ou meramente técnicos, apartados do contexto político.

Para esses autores, os instrumentos são, em verdade, dispositivos que também organizam relações sociais, distribuem capacidades de ação entre os atores e produzem representações específicas dos problemas públicos. Como elementos simultaneamente técnicos e sociais, comportam uma teoria política em si, incorporam valores e significados próprios, estruturam relações entre atores e delimitam possibilidades de atuação. Constituem, sob esse prisma, um tipo particular de instituição, conforme se observa na seguinte passagem:

> O instrumento como instituição é, assim, conceituado a partir de uma perspectiva de análise do poder, da formatação dos fatos sociais envolvidos, das ações de pedagogia, do enquadramento e, às vezes, da manipulação que suscita, e em conexão com os interesses da legitimidade e politização/despolitização (Halpern, Lascoumes e Le Galès, 2021, p. 35).

A rigor, a escolha e o uso de um instrumento revelam uma inflexão axiológica que transcende sua dimensão material. Expressam formas específicas de compreender problemas

---

[77] Na perspectiva de Lowi (1964, 1972), as arenas de poder variam conforme a natureza da política pública, uma vez que cada tipo de política — distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva — projeta modos próprios de exercício da autoridade e de ordenação das relações institucionais.

[78] Nos termos da abordagem institucionalista, as decisões são compreendidas como condicionadas pelas regras e pelos arranjos institucionais que estruturam a ação dos atores. Nessa perspectiva, destacam-se Skocpol (1995), Hall (1986) e Weaver e Rockman (1993). Segundo Souza (2006, p. 40), "a contribuição do neoinstitucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional; idéias, como enfatizam o institucionalismo sociológico; e a história, como afirma o institucionalismo histórico".

[79] Aplicado ao campo político, o instrumento de ação pública pode ser definido, nos termos de Lascoumes e Le Galès (2012, p.18), como "o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental".

públicos, mobilizar atores, distribuir capacidades de ação e legitimar determinados modos de intervenção. Os instrumentos podem, assim, funcionar como indicadores de transformações mais amplas, na medida em que tornam visíveis alterações nos enquadramentos cognitivos e nos sentidos atribuídos à ação pública, tornando-se especialmente reveladores quando examinados a partir das justificativas apresentadas pelos atores.

Nesse sentido, ao ser incorporada ao repertório do controle externo, a avaliação de políticas públicas não se limita, já em primeira aproximação, à mera adoção de uma técnica de aferição de resultados, efeitos ou utilidade da política avaliada. Como instrumento de ação pública, possui alcance transversal, incide sobre políticas de distintas naturezas, produz representações sobre questões públicas e induz novas formas de problematização da ação estatal. Além disso, as motivações apresentadas para sua incorporação revelam fundamentos pelos quais os atores atribuem sentido e legitimidade a essa nova prática, convertendo-se em informações relevantes do processo de mudança institucional. A instrumentação da função avaliativa pode, assim, expressar a reconfiguração gradual de práticas, sentidos, capacidades e formas de legitimação dos Tribunais de Contas.

Logo, seja compreendida a partir das estruturas, dos atores, das regras e dos arranjos organizacionais (Mahoney; Thelen, 2010), seja examinada por meio dos instrumentos da intervenção estatal (Halpern, Lascoumes; Le Galès, 2021), a dimensão institucional ocupa posição constitutiva no campo das políticas públicas[80]. É nesse ponto que se estabelece a interface entre instituições e políticas públicas como relação de condicionamento recíproco.

À medida que se ampliam o escopo e a densidade das políticas públicas nas democracias contemporâneas, expande-se igualmente a demanda por participação em seus processos de formulação, implementação e acompanhamento. Esse movimento torna o ciclo das políticas públicas[81] progressivamente mais conflituoso, mais permeável à pluralidade de interesses e mais exigente em termos de coordenação e capacidade estatal[82] (Lindblom, 1979). Com isso, o

[80] MULLER, Pierre. Secteur. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. 4. ed. précédée d'un nouvel avant-propos. Paris: Presses de Sciences Po, 2014.

[81] Cabe o registro de Jannuzzi (2011, p. 263-268), que ressalta que o ciclo de políticas públicas constitui modelo idealizado, cuja aderência ao funcionamento concreto das políticas é limitada. A formulação, a implementação e a avaliação podem ocorrer de maneira concomitante e iterativa, em contraste com uma representação rigidamente sequencial do processo (Lindblom, 1979).

[82] Embora não seja objeto de aprofundamento neste trabalho, a crescente complexidade da ação pública também se relaciona ao debate sobre governança pública, que pode ser compreendida a partir dos arranjos institucionais que influenciam a ação estatal, abrangendo estruturas, processos, mecanismos, princípios, regras e normas, formais ou informais, que orientam a interação entre diferentes atores (Valle, 2011; Vedung; Pedone, 2021). A governança, contudo, não se confunde com as abordagens institucionalistas. Enquanto a primeira enfatiza os modos de

poder público passa a operar diante de fatores cada vez mais complexos, sendo pressionado a produzir respostas compatíveis com expectativas coletivas também mais sofisticadas (Birkland, 2011; Jannuzzi, 2006).

As instituições balizam as possibilidades de formulação, implementação e avaliação das políticas; ao mesmo tempo, a ampliação do alcance e da densidade das políticas públicas reconfigura as próprias instituições estatais, demandando novos instrumentos, capacidades, formas de coordenação e critérios de legitimação da ação pública. Essa relação de mútua constituição, entretanto, é delineada por elementos políticos e relações de poder, que envolvem interesses, ambiguidades, disputas interpretativas, intenções explícitas e implícitas (Tomazini, 2021), assimetrias, bem como diferentes estratégias e justificativas mobilizadas pelos atores (March; Olsen, 1989).

Dessa forma, sob uma perspectiva endógena, a articulação entre instituições, atores e instrumentos oferece um eixo importante para compreender a mudança institucional. As instituições estruturam o contexto de ação, mas os atores interpretam regras, disputam sentidos e recorrem a instrumentos para materializar determinadas formas de intervenção pública (Lascoumes; Le Galès, 2012; Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021). Como esses instrumentos incorporam valores, representações e sentidos políticos, o significado atribuído à sua escolha e ao seu uso contribui para revelar os fundamentos da transformação institucional. A partir dessa chave, a seção seguinte apresenta as justificativas e os fundamentos trazidos pelos entrevistados que sustentam a aproximação dos Tribunais de Contas com o campo das políticas públicas em sua função avaliativa.

5.2.2 A pluralidade de sentidos da avaliação de políticas públicas e a reconfiguração contemporânea dos Tribunais de Contas

Estabelecido o elo entre políticas públicas e institucionalismo, impõe-se examinar, no terreno específico da avaliação de políticas públicas, como os entrevistados compreendem essa função e quais razões dispõem para justificar sua institucionalização. A análise concentra-se,

coordenação da ação pública em contextos de pluralidade de atores e interdependência organizacional, o institucionalismo oferece uma lente teórica mais ampla para compreender como regras, rotinas, valores, trajetórias e arranjos institucionais condicionam a ação dos atores e explicam processos de estabilidade e mudança. (Hall; Taylor, 2003)

portanto, na representação e nos efeitos institucionais da avaliação, tomada como instrumento da ação pública que, para além de orientar condutas no funcionamento das organizações, redefine relações, comporta significados e interfere em dinâmicas de poder e nos processos de legitimação e mudança.

5.2.2.1 O uso técnico instrumental da avaliação de políticas públicas como principal justificativa da mudança

Historicamente, a atuação das Cortes de Contas esteve fortemente vinculada à fiscalização da legalidade da gestão financeira do setor público, com base na premissa de que o exato cumprimento da lei asseguraria a boa aplicação dos recursos públicos (Speck, 2000). Em uma ótica contábil, financeira e orçamentária, o controle concentrava-se na verificação da conformidade dos atos à respectiva norma. Tal modelo ajustava-se à concepção burocrática da Administração Pública, que atribuía centralidade às regras e aos procedimentos e tomava a correção jurídica da atuação administrativa como parâmetro basilar de controle (Loureiro; Abrucio, 2004).

A difusão de ideias neoliberais e de formulações econômicas associadas à crise fiscal do Estado marcou o início de uma nova fase da gestão pública, orientada por uma racionalidade econômico-gerencial. A transformação do modelo administrativo passou a ser vinculada à incorporação de práticas e ferramentas de gestão, por vezes, oriundas do setor privado, concebidas como respostas ao excesso de formalismo e à baixa flexibilidade do modelo burocrático tradicional. Nesse contexto, o aumento da capacidade gerencial e a ampliação da autonomia decisória dos gestores foram associados à busca por eficiência, economia e eficácia, valores que passaram a caracterizar o paradigma pós-burocrático convencionalmente denominado Nova Gestão Pública (NGP) (Bresser-Pereira, 2010; Hood, 1991).

A ampliação da autonomia administrativa, contudo, exigiu como contrapartida a construção de mecanismos de controle menos rígidos[83], porém capazes de aferir os efeitos e os

[83] Esse aspecto também se associa à dimensão temporal do controle, que a literatura costuma classificar como prévio, concomitante ou posterior. Uma atuação de controle excessivamente voltada a registros e autorizações prévias tende a enrijecer a atividade administrativa e a reduzir a margem de decisão dos gestores. Em contrapartida, a ampliação da autonomia administrativa passou a demandar mecanismos posteriores para avaliar o desempenho, os resultados e os efeitos concretos das ações públicas. Mais recentemente, essa orientação tem sido complementada por uma abordagem do controle, orientada ao monitoramento *pari passu* da atuação administrativa durante a sua execução (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009; Pessanha, 2009).

resultados produzidos por essa maior margem de ação. Desse modo, o padrão de controle centrado na aderência normativa e voltado substancialmente à probidade passou a ser reorientado por uma lógica que incorporava desempenho e responsabilização por resultados (Kettl, 2000).

Com efeito, os processos de recomposição do Estado contemporâneo, especialmente aqueles associados às reformas gerenciais, foram acompanhados por inovações nos instrumentos de gestão, monitoramento e controle da ação pública. À luz desse quadro, a mudança de paradigma administrativo passou a exigir novos vetores de prestação de contas e responsabilização, fazendo com que o aperfeiçoamento das políticas públicas se tornasse indissociável da reconfiguração dos arranjos de *accountability* e dos próprios parâmetros de exercício do controle público (Olsen, 2018; Pollitt *et al.*, 2008).

Nesse contexto de valorização da eficiência, sob a justificativa de modernização da gestão pública, a avaliação de políticas públicas foi sendo alçada à condição de instrumento da ação governamental, utilizado a serviço da reforma do Estado[84], e passou a se credenciar como elemento de uma *accountability* orientada a resultados (Arantes *et al.*, 2010).

Esse quadro repercute na trajetória das Cortes de Contas e contribui para a reconfiguração de sua identidade institucional. Por serem entidades contramajoritárias, detentoras de autonomia e não sujeitas diretamente ao processo eleitoral, os Tribunais exigem fundamentos de legitimação mais claros quando ampliam seu âmbito de atuação e, portanto, suas formas de controle. A reflexão de Olsen (2018) é relevante para esse aspecto, pois relaciona a NGP à valorização do desempenho e à ampliação da autonomia institucional.

> As reformas da Nova Gestão Pública, inspiradas no neoliberalismo, que introduziram princípios de *accountability* corporativa, basearam-se na desconfiança em um "grande governo" e em uma "excessiva burocracia". Elas consagraram o governo limitado, a desagregação estrutural, a privatização, os mercados competitivos, os sistemas de preços, a autonomia de gestão, **o desempenho**, as parcerias público-privadas e os cidadãos como clientes. [...] **As instituições não majoritárias receberam mais autonomia** (Olsen, 2018, p. 124, grifo nosso).

[84] Segundo Faria (2005), movidas por razões tanto pragmáticas quanto ideológicas, as reformas do Estado de orientação gerencial das décadas de 1980 e 1990, que incorporaram à sua agenda a avaliação do desempenho governamental e das políticas públicas, perseguiam dois propósitos centrais: conter gastos e ampliar a eficiência, a flexibilidade, a transparência e a responsabilização; e reavaliar a manutenção do leque tradicional de atribuições estatais, em um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços. Conforme observa o autor, "A centralidade da avaliação justifica-se, assim, porque se esperava que essas 'funções' garantissem a credibilidade do processo de reforma e a sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de redução do tamanho do governo [...]" (Faria, 2005, p. 100).

A esse respeito, as entrevistas indicam que a justificativa mais recorrente para a incorporação da avaliação de políticas públicas reside na percepção de insuficiência do controle centrado na legalidade, na regularidade financeira e na conformidade contábil para aferir de forma qualificada a ação estatal. Diante da ampliação da autonomia administrativa e do controle e sob uma perspectiva instrumental, a avaliação passa a ser compreendida como recurso capaz de aproximar a atuação das Cortes de Contas da análise da eficiência e das entregas governamentais, em termos dos produtos e dos impactos[85] das políticas públicas.

> Esse novo Tribunal, que ocupa um novo espaço, na verdade, sem mudança legislativa, é uma mudança mais de práxis: ocupando aquele espaço que estava vago, que a própria Constituição desenhou. Quando você combina o artigo. 70 com 37 [da CF/88], então, você que era muito na legalidade estrita, na contabilidade, passa a ocupar esses outros espaços: economicidade, transparência e parte para a eficiência, para avaliar políticas públicas [...] (Entrevistado 06, 2025).

> Eu acho que quando a gente começa a se debruçar mais sobre políticas públicas, percebendo que a análise mais burocrática da legalidade, a análise financeira e contábil, talvez não gere efetividade para o cidadão, que os Tribunais gostariam de ver! Tudo bem, construiu o hospital, seguiu a lei, o equilíbrio fiscal aconteceu, mas o atendimento na saúde? As pessoas estão sendo bem atendidas? Os alunos do ensino fundamental, ensino médio, de escolas públicas estão aprendendo alguma coisa? (Entrevistado 01, 2025).

> A avaliação das políticas públicas é importantíssima para verificar sobretudo a eficiência, a efetividade e o impacto dessas políticas públicas para a população — muito além de um exame de mera legalidade, que muito nos marcou e a toda a burocracia também. Os Tribunais, hoje em dia, não têm como atuar com efetividade sem fiscalizar políticas públicas. (Entrevistado 15, 2026).

> E aí nós resolvemos nos deter na análise da despesa de um órgão quando constatamos que os resultados apresentados pelos investimentos não são condizentes com o esforço financeiro. Porque o parecer diz que o mínimo constitucional em educação foi cumprido — e aí se fecha o assunto com um parecer favorável. Mas como foi gasto esse dinheiro? A cada real investido, quantos centavos de fato foram para a relação ensino-aprendizagem? Ou se perdeu no caminho por ineficiência, desperdício, soluções erradas? Não estou falando só de desvios — estou falando de perda, de ineficiência. Esse é o ponto! Aí nós estamos no campo dos resultados, da política pública! (Entrevistado 18, 2026).

[85] A distinção entre *outputs* (produtos) e *outcomes* (impactos) envolve controvérsias próprias no campo da mensuração de desempenho. Este trabalho, contudo, não pretende ingressar no debate sobre a maior relevância ou utilidade de cada tipo de mensuração, mas apenas considerar que a avaliação pode contemplar uma dessas perspectivas ou ambas, conforme o objeto e o desenho avaliativo adotado (Pacheco, 2006). Como observa Behn (2001), cabe também à atividade avaliativa estabelecer os elos entre os impactos almejados e os produtos ou serviços a serem produzidos ou prestados.

As falas evidenciam que a justificativa mais recorrente para a instrumentalização da avaliação de políticas públicas reside na percepção de insuficiência do controle tradicional para influenciar, de modo substantivo, os resultados da ação estatal. Nesse contexto, a avaliação aparece como instrumento capaz de ampliar o campo de observação das Cortes de Contas, permitindo aferir desempenhos e examinar inadequações na execução das políticas. Sob essa perspectiva, sua incorporação é valorizada por qualificar tecnicamente a atuação do controle externo, produzir informações úteis e subsidiar correções na ação pública (Weiss, 1997).

Sob esse prisma apolítico e técnico[86] (Olsen, 2018), a avaliação oferece uma primeira chave para compreender a aproximação dos Tribunais de Contas com o campo das políticas públicas. Ao ser apresentada como resposta aos limites do controle de legalidade e conformidade, sua incorporação aproxima-se de uma leitura funcionalista dos instrumentos[87] (Shulha; Cousins, 1997; Faria, 2005; Weiss, 1997), que tende a concebê-los como dispositivos técnicos revestidos de suposta neutralidade, voltados à solução de problemas e relativamente apartados das disputas, dos interesses e das relações de poder que informam sua escolha e utilização (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

Essa leitura inaugural não esgota, contudo, os possíveis sentidos da mudança institucional em curso. Ao ser incorporada pelas Cortes de Contas, a avaliação não opera apenas como técnica de aferição de desempenho. Como indica a abordagem dos instrumentos da ação pública, os instrumentos não se constituem como simples dispositivos técnicos ou contextuais: carregam valores, produzem representações, organizam relações entre atores e interferem em dinâmicas de poder e legitimação (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

Desse modo, embora o uso técnico-instrumental apareça como justificativa predominante nas entrevistas, a avaliação também apresenta fundamentos simbólico-políticos, evidenciados menos por sua configuração formal ou pelos resultados materialmente

[86] Olsen (2018) não trata a *accountability* propriamente a partir da literatura dos instrumentos da ação pública, mas sua leitura evidencia a ambiguidade desses processos, que podem ser compreendidos tanto sob uma concepção técnica e apolítica quanto sob uma perspectiva política e institucionalmente transformadora. Para o autor, "os processos de *accountability* envolvem fatos, causalidade e padrões morais e éticos, bem como capacidades de autoridade, poder e ação. Podem ser mantenedores ou transformadores da ordem. **Eles podem ser concebidos como processos apolíticos e técnicos ou como processos políticos**" (Olsen, 2018, p. 221, grifo nosso).

[87] A prevalência de uma concepção tecnicista tende a situar a avaliação como etapa final do chamado ciclo das políticas públicas, a qual articula uma dimensão retrospectiva a uma orientação prospectiva, na medida em que é compreendida como: (a) atividade destinada a aferir os resultados de um curso de ação já implementado; (b) instrumento apto a subsidiar o desenho de novas intervenções ou o aperfeiçoamento de programas em andamento; e (c) dimensão constitutiva da prestação de contas e da responsabilização dos agentes públicos, isto é, elemento integrante do processo de *accountability* (Faria, 2005; Weiss, 1997).

verificáveis e mais pelos efeitos institucionais que sua adoção busca produzir ou efetivamente produz. É sobre essas dimensões que se debruça a subseção seguinte.

5.2.2.2 Dimensões simbólico-políticas da avaliação de políticas públicas nos Tribunais de Contas

A subseção anterior evidenciou a vinculação da avaliação de políticas públicas à produção de informações úteis, à aferição de resultados e ao reforço técnico do controle externo no contexto de uma *accountability* orientada ao desempenho. Sua incorporação pelos Tribunais de Contas projeta, contudo, sentidos que ultrapassam essa racionalidade técnica e se contrapõem a suposta neutralidade do instrumento.

Essa ampliação de sentidos pode ser compreendida também a partir da tipologia proposta por Shulha e Cousins (1997). Os autores distinguem três dimensões do uso da avaliação: a instrumental[88], relacionada ao apoio à tomada de decisão e à resolução de problemas; a conceitual, associada à função educativa e ao aprendizado institucional[89]; e a simbólica, vinculada ao uso político da avaliação como recurso de legitimação, justificação ou afirmação de agendas institucionais.

Uma vez identificado o predomínio da dimensão instrumental-funcional nos argumentos dos atores entrevistados, importa esclarecer que a dimensão conceitual ou educativa também se fez presente nas entrevistas. Contudo, essa não será tratada como eixo autônomo de análise, pois aparece de modo menos recorrente e, em geral, de forma transversal, sempre subordinada ou articulada às demais dimensões[90] (Vedung; Pedone, 2021). É, porém,

[88] A expressão "uso instrumental" é empregada aqui em sentido específico para designar uma modalidade de uso técnico e resolutivo da avaliação de políticas públicas. Nos termos de Shulha e Cousins (1997), refere-se à utilização direta de seus achados para informar decisões, resolver problemas e orientar correções na ação pública. Não se confunde, portanto, com a noção de instrumentação da ação pública, própria da abordagem dos instrumentos de Lascoumes e Le Galès (2012), na qual esses são compreendidos como instituições carregadas de sentidos políticos, valores e efeitos sobre relações de poder.

[89] May (1992) distingue três formas de aprendizagem em políticas públicas: a aprendizagem instrumental, ligada ao domínio de técnicas e instrumentos de implementação; a aprendizagem social ou cognitiva, relacionada à interpretação dos problemas, à formulação da agenda e à definição dos objetivos; e a aprendizagem estratégica, voltada à viabilidade política das escolhas e à gestão das interações entre os atores no processo decisório.

[90] A menor referência dos entrevistados à dimensão educativa possivelmente decorra da própria associação lógica entre avaliação e aprendizagem, uma vez que os processos avaliativos, ao produzirem diagnósticos, evidências e interpretações sobre a ação pública, já carregam em si uma pretensão formativa. Nessa direção, Vedung e Pedone

sob a dimensão simbólica que se revelam fundamentos mais autônomos e analiticamente relevantes para compreender a aproximação dos Tribunais de Contas com o campo das políticas públicas.

Nesse passo, a análise das entrevistas permite exercitar três desdobramentos por meio dos quais essa dimensão político-simbólica se manifesta. O primeiro, de viés democrático, associa a avaliação à construção de confiança pública, ao fortalecimento da responsividade institucional e à aproximação entre os Tribunais de Contas e a cidadania. O segundo, concebido como salvaguarda institucional, opera em perspectiva vertical[91], na medida em que a avaliação aparece como resposta às críticas sociais dirigidas ao desenho, à utilidade e até à permanência das Cortes de Contas no arranjo estatal. O terceiro, já voltado ao relacionamento interinstitucional, desenvolve-se em plano horizontal, ao compreender a avaliação como instrumento de mitigação das tensões produzidas pelo exercício do controle, o qual transita de uma linguagem predominantemente sancionadora para uma lógica diagnóstica, orientadora e colaborativa. As subseções seguintes examinam cada um desses três planos.

5.2.2.2.1 A dimensão simbólica de aproximação democrática com os cidadãos

O primeiro desdobramento simbólico da incorporação da avaliação de políticas públicas diz respeito à aproximação entre os Tribunais de Contas e a cidadania e à possibilidade de reconfigurar a função controladora em viés mais democrático. Essa dimensão permite deslocar o significado da avaliação de uma leitura técnico-gerencial, centrada na melhoria da eficiência, no desempenho e na performance da ação estatal, para uma compreensão mais ampla, associada à participação, à responsividade e à vitalidade democrática do controle externo.

Não obstante formulações vinculadas à reforma gerencialista tenham reconhecido o controle social como forma de superar limitações dos mecanismos estatais tradicionais de controle (Bresser-Pereira, 1997), esse modelo se demonstrou "participativo no nível do

(2021, p. 159) sustentam que "no nível mais alto de abstração, toda avaliação trata de aprendizado. A avaliação reflete em algumas atividades e eventos de modo a destilar lições a serem aplicadas no pensamento e ação futuros".

[91] A distinção entre os planos vertical e horizontal é aqui utilizada por aproximação à consolidada classificação de O'Donnell (1998) sobre *accountability*. Enquanto a dimensão vertical remete à relação entre sociedade e Estado, a dimensão horizontal refere-se aos mecanismos de controle exercidos entre instituições estatais. Neste trabalho, a distinção é mobilizada de modo análogo, para diferenciar a relação das Cortes de Contas com a sociedade e suas relações com burocracias públicas e demais instituições do Estado.

discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório" (Ipea, 2010, p. 478). Por essa razão, passou a ser criticado por privilegiar as facetas econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão, em detrimento de suas dimensões sociais e políticas.

Nessa constatação, ao reduzir o papel da cidadania e relegar a plano secundário a dimensão democrática da Administração Pública, a racionalidade da NGP mostrou-se limitada para pensar instituições mais abertas à participação social[92] (Denhardt; Denhardt, 2003). Do mesmo modo, compreender a avaliação de políticas públicas, exclusivamente sob a ótica da eficiência revela-se insuficiente para explicar os sentidos participativos e legitimadores que também podem ser atribuídos a esse instrumento.

A formulação do interesse público exige que o cidadão seja compreendido além da condição de cliente, de mero destinatário das políticas públicas ou de fiscal social dos resultados da atuação estatal. Sob uma perspectiva democrática, deve ser reconhecido como participante ativo do ciclo das políticas públicas, desde a definição dos problemas coletivos e a construção das alternativas institucionais até a avaliação das respostas oferecidas pelo Estado (Barzelay, 2002; Denhardt; Denhardt, 2003; Valle, 2011). Essa exigência obtém ainda mais relevância em um contexto de desgaste dos modos tradicionais de participação democrática. Como observa Olsen (2018, p. 76, grifo nosso), "o modelo tradicional do Estado democrático e da democracia representativa tem sido enfraquecido pelo declínio de confiança e apoio às formas convencionais de participação política, partidos políticos, eleições e **instituições**".

Essa potencialidade democrática atribuída à avaliação de políticas públicas surge, assim, associada à possibilidade de reforço da confiança institucional. Ao recair sobre questões diretamente relacionadas às condições de vida da população, os Tribunais de Contas tornam mais visível a utilidade do controle externo e reduzem a distância em relação a expectativas sociais. Nesse sentido, a avaliação passa a ser percebida como meio de aproximação entre a instituição e os cidadãos, ao evidenciar sua contribuição para o aprimoramento de políticas públicas socialmente relevantes. Essa relação entre avaliação, confiança e democracia é expressa pelo Entrevistado 06 (2025):

> Outro aspecto que eu poderia mencionar aqui é como isso é importante, essa atuação nossa em política pública, para a própria democracia. O *link* na

[92] Decorrente de uma tradição mais humanística da teoria da Administração Pública, a proposta do Novo Serviço Público (*New Public Service*), descrito por Denhardt e Denhardt (2003), surge como crítica ao gerencialismo (NGP) e obtém inspiração na teoria política democrática, especialmente no que tange à preocupação com a conexão entre cidadãos e seus governos de forma ética, responsiva e com base na confiança. No mesmo sentido, Pollitt *et al.* (2008) afirmam que a abordagem gerencialista é insuficiente porque enfatiza a performance em detrimento da *accountability* democrática, que representa a razão de ser mais ampla do controle em sistemas políticos democráticos.

> confiança que o cidadão faz na nossa instituição em melhorar a política pública do dia a dia, que ele entende importante para a vida dele. Então isso é fundamental. Isso mexeu até com a forma de comunicar o Tribunal de Contas (Entrevistado 06, 2025).

A relação democrática associada ao fortalecimento da confiança, manifesta-se também na modificação da linguagem empregada pelo controle externo para veicular sua atuação. Ao reorientar o foco para políticas públicas, os Tribunais de Contas atenuam o predomínio de categorias contábeis ou jurídico-financeiras, amiúde pouco acessíveis ao cidadão médio, e passam a dialogar com expressões e problemas públicos mais próximos à experiência cotidiana da sociedade. Com isso, a avaliação permite que a cidadania entenda melhor o escopo de atuação do controle e se reconheça, nesse novo canal, como interlocutora da instituição. É nessa perspectiva de construção de "uma nova relação com a cidadania", na qual o cidadão deixa de ocupar posição secundária na expressão democrática do controle externo, que se situa a manifestação do Entrevistado 03 (2025):

> Avaliar política pública aproxima os Tribunais de Contas do cidadão, como nunca antes. Isso abre caminho para outro nível de participação, mais relevante, mais significativo, que interessa e facilita sua aproximação e seu empoderamento. É o diálogo numa mesma linguagem da cidadania que permite outro tipo de participação. Não é só falar de liquidação, empenho, restos a pagar, receita corrente líquida, registro de aposentaria. Um espaço de atuação dos Tribunais que possibilita contemplar uma nova relação com a cidadania. É a *accountability* diagonal[93] (Entrevistado 03, 2025).

A percepção, expressa pelos próprios atores, de que os Tribunais de Contas são instituições de difícil compreensão social, seja pela tecnicidade de suas atribuições, seja pela linguagem especializada que historicamente os caracterizou, reforça a importância dessa vertente inclusiva. Ao incidir sobre problemas socialmente reconhecíveis, a avaliação pode funcionar como via de tradução institucional[94]: facilita a compreensão da função controladora, reforça a confiança na instituição e aproxima o controle externo de uma dinâmica mais ampla de *accountability* democrática. Essa relação é explicitada pelo Entrevistado 06 (2025):

> Ninguém compreende a gente. É muito difícil de ser compreendido esse órgão esquisito que se chama Tribunal do Contas, que trata de temáticas muito

[93] A *accountability* diagonal designa a articulação entre mecanismos de *accountability* social e instituições horizontais de controle, buscando engajar a cidadania na atuação de legislaturas, Tribunais de Contas e demais órgãos fiscalizadores. Na tipologia sistematizada por Riccardo Pelizzo e Frederick Stapenhurst, essa modalidade procura ampliar a efetividade da função de vigilância da sociedade civil ao conectá-la às estruturas institucionais de fiscalização (Willeman, 2020).

[94] Esse argumento ganha reforço normativo recente com a instituição da Política Nacional de Linguagem Simples, originada do PL n. 6.256/2019 e posteriormente convertida na Lei n. 15.263/2025. A norma estabelece que a comunicação pública deve possibilitar que os cidadãos encontrem, compreendam e utilizem as informações divulgadas pelos órgãos públicos, além de facilitar a participação popular e o controle social (Brasil, 2025).

> técnicas. Então, é compreender. Não somos Judiciário, nem polícia [...], mas damos todos os caminhos. Ajudamos o gestor a encontrar o caminho para melhorar a sua vida. Isso é um pouco a mensagem. **E aí, você tem um ganho na *accountability*, porque não existe democracia sem compreensão. É um pressuposto. Então, se você tem confiança, atua sobre políticas públicas, se faz compreender melhor e aumenta o grau de confiança na instituição, você acaba melhorando toda essa *accountability*, o que envolve a própria democracia** (Entrevistado 06, 2025, grifo nosso).

Ademais, a aproximação entre controle externo e cidadania exige que o dinamismo próprio das políticas públicas seja acompanhado por formas igualmente ativas e renovadas de comunicação institucional. Como observa Bliacheriene (2016, p. 235), "o grande desafio das democracias modernas é a procura por metodologias que tragam a participação popular do plano teórico das normas constitucionais para o plano prático das relações entre Estado e cidadania".

Nessa linha de preocupação com a superação de canais meramente formais e com a construção de modos mais efetivos de comunicação emerge na fala do Entrevistado 06 (2025), que propõe ações para favorecer essa abertura:

> [precisamos] ter uma abertura muito maior no sentido de estabelecer canais de verdade, não só formais, não só ouvidoria, que é um canal formal importante. Mas muitas vezes é só pró-forma. Ter uma ouvidoria efetiva que funcione, mas também abertura por vários canais de participação, desde audiências públicas, por exemplo, quando tem processos ou questões importantes. Isso eu acho que é uma forma interessante de comunicação muito mais efetiva no sentido de ser dinâmico, no passo das políticas públicas. O *Instagram*, *Facebook*, todas as redes, um Tribunal contemporâneo afinado. Onde é que o povo está? Onde é que a população está? É no *Instagram*? Então vamos para lá. Vamos nos comunicar lá. [...] Às vezes, a gente fica muito autorreferenciado. A gente fica encastelado. Todos nós ficamos insulados (Entrevistado 06, 2025).

No caso dos Tribunais de Contas, a avaliação de políticas públicas, compreendida sob a ótica democrática, pode contribuir como mecanismo de abertura participativa, aproximando o controle externo da pretensão suscitada acima por Bliacheriene (2016). Ao conferir maior legibilidade à atuação das Cortes e aproximá-la das demandas cidadãs, a avaliação permite que a sociedade compreenda melhor o controle externo e, em alguma medida, questione, acompanhe e influencie os rumos das políticas públicas submetidas à fiscalização. Desse modo, contribui para que os resultados monitorados pela instituição guardem melhor correspondência com as aspirações sociais, reforçando a conexão democrática da função controladora (Pacheco, 2010). Essa possibilidade de influência é destacada pelo Entrevistado 18 (2026):

> Os Tribunais têm que mudar muito em muitas coisas. E veja, não estou falando só dos Tribunais, porque as instituições precisam mudar muito, todas elas, [...] e a necessidade de nos adaptarmos a certas novas interações sociais é evidente.

> Os Tribunais de Contas também precisam refletir sobre algumas questões. Por exemplo, se abrir mais para o controle social, na forma da definição do que pretendem fazer. **Um plano anual de auditoria[95], no meu modo de ver, deveria ser precedido de um debate social, a própria sociedade dizendo ao Tribunal que tem muito interesse em que ele se debruce sobre determinado tema. Essa interação mais estreita com a sociedade é essencial e avaliar políticas públicas cria condições muito melhores para isso** (Entrevistado 18, 2026, grifo nosso).

Ao cogitar que a definição dos planos anuais de auditoria seja precedida de debate social, o Entrevistado 18 (2026) atribui à participação cidadã a possibilidade de assumir posição ativa inclusive na formação da agenda fiscalizatória. As atividades de avaliação, nesse sentido, também podem, quando sua institucionalização é acompanhada pela criação de espaços de diálogo, potencializar uma vertente participativa, ao propiciarem o engajamento social e a incorporação de demandas cidadãs na identificação dos problemas públicos submetidos ao controle[96].

Ainda que essa maior abertura não transforme o caráter contramajoritário dos Tribunais de Contas, detém o potencial de fortalecer sua legitimidade democrática ao alinhar a ação dessas Cortes com o interesse público e ao expandir os mecanismos de participação cidadã no acompanhamento das políticas públicas. Essa legitimidade não emana da representação da maioria, mas de uma visão "procedimental" de democracia, sobre a qual Filgueiras (2018) interpreta a função das burocracias de controle:

> Para essas instituições, a legitimidade não decorre de processos majoritários, mas de concepção procedimental da vida, fazendo-as emergirem como um corretivo da representação política. As burocracias do controle assumem a posição de representantes de um interesse público difuso, contramajoritário, que as legitima a atuar na interpretação de normas, no controle estrito do processo decisório e de implementação das políticas públicas (Filgueiras, 2018, p. 375).

---

[95] O plano anual de auditoria, ou plano anual de fiscalização, conforme a nomenclatura adotada por cada Tribunal, constitui instrumento de planejamento institucional da atividade-fim do controle externo. Sua função é organizar, para determinado exercício, a agenda fiscalizatória da instituição, definindo prioridades, temas e objetos de controle, inclusive órgãos, programas ou políticas públicas a serem acompanhados, fiscalizados ou avaliados. Nessa linha, o TCE-TO define o Plano Anual de Fiscalização como o "documento institucional que materializa o planejamento das ações de fiscalizações a serem realizadas durante um exercício", enquanto o TCE-MS o apresenta como "documento estratégico que orienta as ações de controle externo do próximo exercício (Mato Grosso do Sul, 2025; Tocantins, 2024).

[96] Cabe aqui, entretanto, a advertência de Pollitt (2007) quanto ao risco de romantizar a cidadania, como se a simples abertura à participação social, esvaziada de conflitos, fosse suficiente para produzir decisões mais democráticas ou qualificadas. A aproximação entre controle externo e sociedade exige, portanto, mecanismos institucionais capazes de estruturar a escuta social, selecionar demandas de forma transparente e converter a participação em insumo efetivo para a definição de agendas de controle sobre as políticas públicas, sem desprestigiar, contudo, a dimensão propriamente política das escolhas coletivas.

Se as burocracias de controle se legitimam por sua função não majoritária de fiscalização dos processos públicos, essa concepção procedimental se reforça quando a cidadania pode acionar instrumentos de controle que regem o processo participativo. Nessa perspectiva, a avaliação de políticas públicas pode ser lida como instrumento de fortalecimento de uma democracia de ordem material, conforme nos ensina Moreira Neto (2004) e para quem a evolução das Cortes de Contas representa concebê-los, em vez de órgãos do Estado, como órgãos da sociedade no Estado:

> A superação da democracia formal vai desenvolvendo aos poucos instrumentos para pôr cobro aos descompassos apontados entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Pode-se assim denominar democracia material a que se realiza não apenas pela satisfação de formalidades procedimentais para a escolha dos políticos, mas pela adoção de **novos instrumentos de participação legitimatória** para a escolha das políticas e para a permanente confirmação de que elas estão sendo executadas a contento (Moreira Neto, 2004, p. 121, grifo nosso).

Sob essa ótica, a via participativa representa uma etapa legitimatória na evolução das Cortes de Contas, pois torna mais visível sua capacidade de responder a demandas sociais e de contribuir para o controle democrático das políticas públicas. Trata-se de uma incorporação que possibilita a criação de novos processos institucionais, por meio dos quais os cidadãos podem participar da formulação e do acompanhamento das políticas públicas. Abre-se, assim, um campo de experimentação participativa capaz de fortalecer as capacidades cívicas e de reconfigurar o papel da instituição de controle.

Desse modo, considerando que o contexto institucional também pode influenciar na decisão dos indivíduos em participar, a avaliação de políticas públicas passa a operar como um novo centro de competências das Cortes de Contas orientado ao diálogo, à interação e à responsividade substantiva (Rosanvallon, 2015). Ao incluir práticas avaliativas no conjunto de ações que compõem uma nova experiência participativa, essa dinâmica aproxima o controle externo das demandas cidadãs, favorece formas de colaboração social e fortalece o sistema de contrapoderes, pois articula os mecanismos de vigilância exercidos pela sociedade (Peruzzotti; Smulovitz, 2006) com a atuação das instituições não majoritárias responsáveis pelo controle da ação estatal.

5.2.2.2.2 Avaliação de políticas públicas como estratégia de permanência institucional

A vertente de valorização democrática e de ampliação da confiança nos arranjos institucionais dialoga com outra dimensão, de natureza político-institucional, relacionada aos desafios contemporâneos de permanência das instituições em cenários de constante contestação pública[97].

Segundo Scott (1987, p. 498, grifo nosso), as instituições "se conformam porque são recompensadas ao fazê-lo em virtude do aumento da legitimidade, dos recursos e **da capacidade de sobrevivência**". Nessa perspectiva, a inflexão dos Tribunais de Contas em direção à avaliação de políticas públicas traduz, segundo algumas entrevistas, mais do que um elemento de legitimação democrática, um movimento de sustentação institucional diante de pressões externas, questionamentos e exigências crescentes de justificação perante a sociedade[98].

A avaliação passa, assim, a ser percebida como expressão de uma *accountability* capaz de produzir efeitos institucionais ambivalentes. Ao mesmo tempo em que transforma o repertório de atuação das Cortes, contribui para sustentar sua posição no arranjo estatal (Olsen, 2018), reforça sua credibilidade, produz novas representações sobre sua função e converte esses significados em fatores de continuidade institucional. É nesse sentido que os entrevistados vinculam o avanço dos Tribunais sobre políticas públicas à sua própria permanência:

> Se perguntar ao cidadão comum do povo, ainda [que] bem informado: Se acabarem os Tribunais de Contas hoje, o que vai mudar a sua vida? O que vai piorar ou melhorar a sua vida? Acho que nós temos que pensar todo dia nessa pergunta. Acho que a tendência é que essas questões contábeis, mesmo financeiras, tudo a IA [inteligência artificial] faça, melhor do que a gente. Não tem a menor dúvida. [...] **Acho que esse perfil vai ser justamente de**

[97] Até 2017, o sistema brasileiro de controle externo era composto por 34 Tribunais de Contas. Com a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, por meio da Emenda Constitucional estadual nº 92/2017 (Ceará, 2017), esse número foi reduzido para 33 Cortes. Registre-se, contudo, que, durante a elaboração deste trabalho, foi promulgada, em 05 de maio de 2026, a Emenda Constitucional n. 139/2026, oriunda da chamada PEC da Essencialidade, reforçando o movimento de afirmação institucional dos Tribunais de Contas. Ao alterar o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal, a emenda reconheceu as Cortes como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da Administração Pública, além de vedar sua extinção (Brasil, 2026). À luz de Hirschl (2005), a medida pode ser lida como forma de constitucionalização protetiva, pela qual atores e instituições recorrem à arena constitucional para estabilizar sua posição, preservar espaços de poder, reduzir riscos futuros e dificultar reversões pela política ordinária em contextos de incerteza ou ameaça ao seu status institucional.

[98] A contestação contemporânea à atuação dos Tribunais de Contas tem se apoiado em diferentes ordens de críticas. De um lado, apontam-se fragilidades relacionadas ao seu desenho institucional, especialmente quanto ao modelo de composição do corpo deliberativo, que não teria se revelado suficiente para evitar a contaminação política dos órgãos de controle (Willeman, 2013). Nesse mesmo campo, somam-se críticas a práticas organizacionais inadequadas – das quais decorreram afastamentos de membros por suspeitas de corrupção – associadas à preponderância da lógica elite-patrimonialista, ao enfraquecimento da lógica técnico-profissional que resultam em crescente questionamento social dessas instituições (Lino; Aquino, 2020). De outro lado, destacam-se disfuncionalidades associadas ao próprio exercício da função controladora, com efeitos paralisantes sobre a atuação administrativa (Binenbojm; Cyrino, 2018; Medeiros, 2022).

> **devolver para a sociedade essa, digamos, essa é a nossa busca pela efetividade de políticas públicas. Acho que é, o que eu ia dizer, o que nos resta, mas fica muito dramático, mas eu acho que é o caminho!** (Entrevistado 10, 2025, grifo nosso).

> É que uma coisa é a legitimidade que decorre da Constituição e da lei. Então a gente sabe que a gente tem uma grande proteção constitucional, proteção legal para atuar, para agir e tudo mais. Mas, me parece que as instituições, para elas realmente se fortalecerem e terem grande aceitação na população, na sociedade, elas têm que fazer um esforço muito grande, permanente, de legitimação permanente (Entrevistado 13, 2026).

> Mas o sistema Tribunais de Contas, eu vejo, além da questão constitucional legal, foi evoluindo para contribuir com políticas públicas. Os Tribunais são muito contestados — foram e são muito contestados; **muitas pessoas são contra a existência dos próprios Tribunais, a favor de outro modelo de controle externo**, como de controladorias. E os Tribunais de Contas estão aí até hoje, e a **própria contestação da existência desses órgãos** proporcionou que eles evoluíssem e passassem realmente a se esmerar para fazer a diferença em prol da sociedade e, **além dessa questão também da própria sobrevivência dessas instituições, de buscar uma nova identidade** (Entrevistado 15, 2026, grifo nosso).

As falas evidenciam um movimento de reação institucional diante de contestações e demandas sociais ampliadas. Premidos pela necessidade de demonstrar relevância pública, os Tribunais de Contas passam a reformular seu escopo de atuação, redirecionando suas capacidades para o campo das políticas públicas. Nessa estratégia, aproveitando o contexto de forte demanda da sociedade por *accountability* (Filgueiras, 2018), a avaliação converte-se em instrumento de criação de valor institucional, por intermédio do qual visa a assegurar sua longevidade.

Desse modo, a atuação avaliativa passa a funcionar como recurso de legitimação perante a sociedade, justificando a continuidade dos Tribunais e reafirmando sua permanência no sistema de *accountability*. Essa leitura aparece de forma ainda mais explícita na manifestação do Entrevistado 11 (2026), o qual vincula a adoção da avaliação de políticas públicas ao influxo de um novo paradigma de atuação, em que a salvaguarda institucional dos Tribunais de Contas passa a estar condicionada "à mudança do [seu] modelo de negócio":

> Então a mudança é a transição para uma agência de *accountability* que faz controle, que avalia políticas públicas. [...] **é o instinto de sobrevivência** e isso é uma coisa fenomenal! **Eu vou mudar o modelo de negócio para poder me salvar**. Porque se ficasse naquele modelo de julgamento cartorial, iria acabar um dia. Iria acabar! **Eu acho que é o grande caso no Brasil de reformulação pela sobrevivência**. Porque agora eu tenho uma resposta para a sociedade: a *accountability*. E aí, evidentemente, vai trabalhando, e vai funcionando coisas boas. Vai fazendo coisas boas, melhorando a reputação. Evidentemente, porque tem uma equipe técnica muito profissionalizada [...] (Entrevistado 11, 2026, grifo nosso).

A fala estabelece uma hierarquia de sentidos atribuídos à instrumentação da avaliação de políticas públicas e à incorporação desse regime de *accountability*. O fortalecimento da intervenção controladora surge produzindo resultados profícuos, porém o componente principal, conforme comentado pelo entrevistado, consiste na redefinição do modelo de atuação dos Tribunais de Contas, que substitui uma identidade cartorial[99] por um modelo de atuação mais moderno, capaz de primar por um binômio efetividade-legitimidade.

Nesse sentido, a avaliação confere aos Tribunais de Contas um repertório discursivo e prático relevante, alinhado com as expectativas mais contemporâneas sobre a *accountability*. No entanto, o sentido principal atribuído a sua implementação responde a uma preocupação fundamental com a sobrevivência institucional, a partir da reformulação da identidade das Cortes e da necessidade de justificação de sua permanência no arranjo público do controle.

5.2.2.2.3 Avaliação de políticas públicas como mecanismo de acomodação de tensões interinstitucionais

A última dimensão extraída a partir das entrevistas refere-se à incorporação da avaliação de políticas públicas com o intuito de mitigar atritos interinstitucionais e atenuar tensões historicamente constituídas entre a instituição de controle externo e a gestão pública. Essa perspectiva deve ser compreendida à luz das configurações institucionais que conformaram as relações entre controladores e controlados e das disputas de forças entre Poderes[100] que se

[99] A referência ao "modelo de julgamento cartorial" remete a uma modalidade de controle centrada no registro formal e no exame individualizado dos atos administrativos, a qual, cumpre ressalvar, corresponde apenas a uma entre as diversas competências atribuídas à instituição. Nessa linha, Willeman (2020, p. 347) corrobora a crítica do Entrevistado 11 (2026) ao sustentar que "[...] a forma como a CF/88 concebe a intervenção do órgão de controle nessa matéria é completamente anacrônica e inadequada, pois preserva uma atribuição predominantemente cartorária de registro que pouco contribui para a consolidação de uma cultura de controle voltado para a qualidade e para a performance da ação estatal. A função reservada aos Tribunais de Contas nesse aspecto pressupõe a análise individual e específica, um a um, dos atos administrativos de admissão de pessoal e de inativação de servidores, o que inevitavelmente se projeta para um volume inesgotável de processos administrativos e de rotinas burocráticas, consumindo tempo e energia que certamente seriam melhor aproveitados se dedicados a outras frentes de atuação".

[100] Entre avanços e recuos, a manifestação da fala do Entrevistado 14 (2026) explicita como as relações de poder impõem limites informais à capacidade de os Tribunais de Contas adotarem posições mais incisivas: "Nós não podemos ter nenhuma visão pessimista, de terra arrasada, mas nós não podemos também ter uma visão cor de rosa de quem não percebe que esses problemas estruturais de poder têm representado limitações concretas. Então, muito bem, nós fazemos recomendações, vamos fazer melhoria aqui, na política de educação de transporte e tal, mas no momento de ser mais incisivos muitas vezes nós temos freios que não estão escritos nos manuais, que não estão expressos, mas que são os freios das limitações políticas que nós temos" (Entrevistado 14, 2026).

sedimentaram no interior desse subsistema público de *accountability*[101] (Loureiro; Teixeira; Moraes, 2009).

A capacidade de ação acumulada a partir do exercício do controle de conformidade conferiu destaque às Cortes de Contas no arranjo estatal. Apoiado no fortalecimento gradativo de suas capacidades institucionais, após a CF/88, esse movimento culminou na ampliação prática de seu escopo de atuação (Cabral, 2021a; Filgueiras, 2018). Diante de parâmetros constitucionais de controle bastante amplos, os Tribunais passaram progressivamente a intervir em questões de relevo da esfera pública, das mais diversas naturezas (Zymler, 2011), ocupando espaços muitas vezes situados em zonas institucionais fronteiriças. Essa característica "de ocupar espaços" é pontuada e exemplificada na fala do Entrevistado 13 (2026):

> Eu acho que o Tribunal de Contas tem uma característica interessante de ocupar espaços. Sabe, veja o TCU, por exemplo, como foi inteligente nos últimos anos. Às vezes até agiu mal também, como toda instituição acerta e erra, mas acertou em muitos casos. Você lembra que tinha aquela discussão sobre urnas eletrônicas? Ah, são ou não são auditáveis e seguras? Aí, o presidente do TCU, na época, [decidiu] vamos auditar. Ora, o TCU não é órgão de auditoria? Quer dizer, foge até do escopo dele auditar urnas eletrônicas, mas ele foi lá e ocupou esse espaço. Estava em aberto e foi e auditou. Usou a sua credibilidade, sua legitimidade para aferir que as urnas eram confiáveis. Então a instituição, neutra, foi e atuou bem. Não sei se você lembra, também havia uma discussão sobre o governo, terminando o governo do presidente Bolsonaro. Então, como ganhou o Presidente Lula, eram opositores ferrenhos, havia uma discussão sobre a transição. O TCU foi lá e também liderou esse histórico. Exigiu a transição e intermediou. Foi uma espécie de mediador na transição e também atuou muito bem. Quer dizer ocupou um espaço (Entrevistado 13, 2026).

Como novamente esclarece Olsen (2018, p. 44), "há momentos em que os processos de *accountability* ocorrem no âmbito de instituições e regimes que são tomados como certos e garantidos, bem como em momentos em que arranjos estabelecidos são contestados e uma variedade de participantes e questões são mobilizadas". Essa observação contribui para compreender as reações produzidas pelo alargamento da atuação do controle externo. À medida que os Tribunais de Contas passaram a ocupar espaços institucionais mais amplos e a intervir em temas de maior densidade política e administrativa, também se intensificaram resistências e críticas quanto a uma atuação considerada excessivamente expansiva, por vezes acusada de

[101] A correlação de forças institucionais pode influenciar a autonomia fiscalizatória dos Tribunais de Contas. Conforme cogitaram, ainda como hipótese para aprofundamento teórico, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009, p. 770): "Os Tribunais municipais [TC dos M], na medida em que possuem orçamentos vinculados ao governo estadual e que seus conselheiros são escolhidos pelas assembleias legislativas e pelo governador, manifestariam, em princípio, maior capacidade fiscalizatória ou mais autonomia ante o Executivo municipal do que os Tribunais estaduais diante do Executivo estadual".

extrapolar os limites de suas competências[102]. A manifestação do Entrevistado 04 (2025) assim considera, ao abordar esse conflito entre a instituição da burocracia do controle e as demais instituições do sistema político:

> Há uma resistência enorme! No Congresso nós já vimos deputados subindo na tribuna para falar que estamos extrapolando nossas atribuições, que é um absurdo o que estamos fazendo isso e aquilo, que não tem nada que se meter nisso. Tem a resistência enorme das agências reguladoras[103], também na área de obras [...]. Até no Judiciário. Decisão do Supremo já tolhindo um pouco, falando que tem que parar aqui, não sei o quê.... De juízes e de tribunais [do Poder Judiciário] já tiveram várias decisões. Mas a maior [resistência] é do Congresso. Quando pisa no calo de alguém lá interessado em algum programa [...] (Entrevistado 04, 2025).

A crítica à atuação expansiva dos Tribunais de Contas entrelaça-se à percepção de que o controle externo, em determinados contextos, teria assumido feição excessivamente rígida, burocrática e punitivista. Nessa leitura, com uma identidade fortemente associada à responsabilização dos gestores e à aplicação de sanções, a instituição passou a ser contestada por suas alegadas disfuncionalidades, especialmente quando a atuação fiscalizatória é percebida pela baixa deferência às escolhas administrativas, pelo excesso de exigências e pela possibilidade de punições desproporcionais aos administradores (Binenbojm; Cyrino, 2018).

Assim, o medo de falhar, nesse cenário, teria levado gestores a evitar decisões inovadoras, recusar a assunção de riscos e preferir a inércia à exposição a questionamentos futuros dos órgãos de controle (Freitas, 2018). Ademais, diante de assimetrias institucionais de capacidades[104] e de um ambiente decisório marcado pela incerteza, a autoproteção dos gestores

---

[102] Conforme observa o Entrevistado 13 (2026), os Tribunais de Contas, que eram reconhecidos há alguns anos por sua inexpressiva atuação, em pouco tempo, passaram a ocupar posição oposta, tornando-se órgãos associados ao rigor e a forte presença institucional: "O termo que se usava era Tribunal de faz de Contas. Era o Tribunal despreparado também, tecnicamente. [...] Hoje, os Tribunais de Contas, que eram consideradas instituições de faz de conta por muita gente, passaram a ser um dos pilares do apagão das canetas. Ou seja, a instituição que era de faz de conta, que na hora h não cumpria o seu papel, passou a ser uma instituição exatamente ao contrário, a instituição que gera medo no gestor. Em dez, quinze anos, olha a transformação institucional! A instituição muito rígida e rigorosa demais. Quer dizer, agora é o oposto" (Entrevistado, 13, 2026.).

[103] A tensão institucional entre o TCU e as agências reguladoras tem sido um dos principais temas da literatura recente. Compreendem debates sobre os limites jurídicos e políticos daquilo que compete a atividade regulatória e os limites do controle externo. A questão foi discutida por Sundfeld e Rosilho (2014); Lodge *et al*. (2017); Oliveira (2017); Marques Neto *et al*. (2019); Pereira (2019); Bogéa (2020); Dutra e Reis (2020); Salvatori (2020); e Cabral, Sarai e Iwakura (2021).

[104] A assimetria de capacidades e de meios entre os órgãos de controle e os órgãos de gestão manifesta-se nas diferenças de capacidade técnica, informacional, jurídica e operacional existentes entre quem fiscaliza e quem executa a política pública. Essa desigualdade é especialmente sensível quando burocracias de controle altamente especializadas como, por exemplo, a do TCU, fiscalizam pequenos municípios que receberam recursos federais e que, muitas vezes, dispõem de estrutura administrativa reduzida, baixa profissionalização e limitada capacidade de resposta às exigências legais e às procedimentais do controle (Filgueiras, 2018; Medeiros, 2022).

os levou a substituir a busca pela melhor solução administrativa por uma atuação contida, formalista e conservadora, ainda que potencialmente menos eficiente[105] (Dantas, 2018).

Desse modo, o controle público passou a ser acusado de produzir efeitos inversos aos pretendidos, ao incentivar a acomodação, a paralisia decisória e, em última instância, a inação do próprio Estado (Santos, 2020). Binenbojm e Cyrino (2018, p. 206) formulam, nessa problemática de crise da ineficiência pelo controle, uma crítica de dupla ordem ao sistema de *accountability* brasileiro, ao afirmarem que "o rigoroso sistema de controles administrativos, que nem sempre é suficiente para inibir casos de má gestão e corrupção, acaba por dissuadir a ação daqueles que poderiam sugerir mudanças", sintetizando esse padrão defensivo na fórmula: "Dorme tranquilo quem indefere [...]".

Esse debate dialoga com uma literatura internacional que já problematizara os efeitos adversos da expansão contemporânea dos mecanismos de controle, especialmente a partir das noções de "explosão de auditoria" e "sobrecarga de *accountability*". A primeira, associada à obra de Power (1994; 2007), designa o crescimento intensivo de auditorias, verificações e práticas de monitoramento, frequentemente apresentadas como resposta à erosão da confiança social na administração pública e aos déficits de *accountability*. A segunda, formulada por Halachmi (2014), refere-se à possibilidade de os próprios mecanismos de *accountability* produzirem disfuncionalidades ou patologias institucionais: em vez de reforçarem transparência e responsabilização, formas excessivas de controle podem estimular retração decisória, paralisia administrativa e redução da capacidade de inovação.

No caso dos Tribunais de Contas, todo esse processo contribuiu para acirrar relações entre instituições de controle e gestão, gerando reações legislativas[106] e embates, especialmente com o Poder Executivo[107], muitos dos quais restam submetidos à apreciação do Poder Judiciário.

---

[105] "Apagão das Canetas" corresponde ao termo comumente utilizado para designar a paralisia decisória decorrente das externalidades negativas do Controle Público, especialmente quando o temor de responsabilização induz gestores à inação e ao comportamento defensivo (Dantas, 2018).

[106] A Lei nº 13.655/2018, ao alterar a LINDB (Lei de Introdução ao Direito Brasileiro), insere-se no contexto das críticas ao "apagão das canetas" e ao "direito administrativo do medo", buscando conferir maior segurança jurídica à atuação administrativa e mitigar os efeitos paralisantes de um controle dito excessivamente retrospectivo e punitivo, sobretudo em situações de incerteza, de inovação e assunção responsável de riscos pelo gestor público. (Binenbojm; Cyrino, 2018; Santos, 2020).

[107] Exemplo dessa tensão pode ser identificado no Mandado de Segurança nº 31.718/DF, em que o STF anulou acórdão do TCU que impedia a Eletrobrás (Centrais Elétricas Brasileiras S.A.) de renovar contrato destinado à prestação de serviços advocatícios. Reconheceu-se que a estatal possuía margem de discricionariedade para a escolha da melhor forma de atuação em demandas jurídicas, desde que a escolha fosse devidamente justificada e compatível com os princípios que regem a Administração Pública. O caso evidencia a atuação do Poder Judiciário

Nesse contexto, a incorporação da avaliação de políticas públicas ao repertório de atuação dos Tribunais de Contas pode ser compreendida como uma tentativa de reduzir tensões mediante a adoção de formas de intervenção menos coercitivas e mais dialógicas[108]. Diferentemente dos instrumentos de controle predominantemente sancionatórios, a avaliação pressupõe maior proximidade, uma vez que a apropriação de seus resultados depende, em boa medida, da interação estabelecida com os atores responsáveis pela implementação da política[109]:

> [...] a chamada avaliação 'colaborativa', na qual avaliadores e corpo técnico do programa mantém interação constante e amigável, compartilhando parte das decisões e dos procedimentos necessários, é muitas vezes tratada, na literatura específica, como a melhor maneira de se fomentar uma mais ampla utilização dos resultados da avaliação (Faria, 2005, p. 107).

A dinâmica de natureza dialógica e cooperativa é ratificada por Willeman (2020, p. 305) ao sustentar que deve ser enfatizada "[...] a função pedagógica e colaborativa dos órgãos de controle nesse campo de políticas públicas incorporando ao universo dos Tribunais de Contas ferramentas que favoreçam a interação construtiva e dialógica com as instâncias administrativas".

Considerando essa característica, parte das entrevistas permite compreender o instrumento da avaliação de políticas públicas operando no plano interinstitucional como recurso de recalibragem das relações entre entes controladores e controlados. Ao reorientar a

---

na contenção de iniciativas de controle. STF, MS nº 31.718/DF (Brasil, 2019), Relator Ministro Luís Roberto Barroso.

[108] Outro instrumento contemporâneo de atuação, inserido nessa mesma linha de renovação institucional dos Tribunais de Contas, consiste na adoção de procedimentos voltados à solução consensual de controvérsias (consensualismo), prática que aponta para um controle externo mais dialógico, colaborativo e orientador. Embora tenha interfaces com o movimento de aproximação ora examinado e tenha sido mencionado pelos entrevistados, o consensualismo constitui objeto analítico próprio, permeado por controvérsias que demandam um estudo específico. Essa complexidade foi ressaltada pelo Entrevistado 06 (2025): "O consensualismo é um outro desafio, dentro do desafio! Eu tenho um certo temor nessa janela do consensualismo, que está dentro dessa visão mais dialógica dos tribunais, mas acho que é ainda mais desafiador do que a avaliação de política pública [...]".

[109] O instrumento de avaliação de políticas públicas aproxima-se do conceito de "instrumento polivalente", por admitir que diferentes *modus operandi* podem gerar múltiplos efeitos, interpretações, usos e formas de apropriação pelos atores institucionais (Hood, 1986; Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021). Um exemplo é a ambiguidade que se manifesta na reação dos órgãos controlados às avaliações promovidas pelos Tribunais de Contas, ora percebidas como apoio, ora como interferência indevida nas escolhas do gestor. Como relata o Entrevistado 06 (2025): "E no mundo externo, aí é ambíguo. É uma ambiguidade. Há um lado que agradece muito os Tribunais de Contas: 'Que coisa boa, ajudando a gente, está fazendo um papel bacana'. E o outro é: 'Quer fazer política? Não pode!'". Não obstante as reações adversas, cabe aqui destacar elemento diferenciador relevante. Eventuais excessos sobre a esfera discricionária da gestão podem ser corrigidos pela calibragem da atuação avaliativa e pela autocontenção institucional. O controle de legalidade, por sua vez, opera sob parâmetros mais vinculantes e, uma vez constatada a irregularidade, impõe-se ao Tribunal o dever de apurar responsabilidade de quem deu causa e aplicar as sanções cabíveis, inclusive multa proporcional ao dano causado (Brasil, 1988).

atuação das Cortes de uma lógica predominantemente sancionadora para uma linguagem também de diagnóstico, orientação e aperfeiçoamento da ação governamental, a avaliação permite reposicionar o controle externo diante dos demais Poderes, preservando sua capacidade de intervenção e, ao mesmo tempo, atenuando a lógica de confronto com os gestores. As falas abaixo se complementam nesse sentido:

> Acho que a gente vem, paulatinamente, passando de um modelo de controle externo anteriormente muito focado na questão da análise legalista, meramente punitivista, do poder de polícia dos Tribunais de Contas para um viés colaborativo, que tem buscado atuar em parceria, de uma forma mais ao lado da gestão pública e, ainda, reduzir os atritos (Entrevistado 02, 2025).

> Os Tribunais têm adotado uma postura de excesso de comedimento, tornando-se "parceiros" dos gestores. Esse discurso de aproximação é muito floreado [...]. Quando se defende maior atuação em auditoria operacional e controle de políticas públicas, não se faz reivindicando espaço para criticar o gestor — **é muito um movimento de aproximação, de busca de agregação. Isso é conservador: é se aliar ao *status quo*. É utilizado numa ideia não de ruptura, mas de continuidade e até de sobrevivência institucional: como manter uma estrutura de controle que depende de outros poderes sem romper com eles? Muda-se o perfil, deixa-se de ser o fiscal que causa problemas. Um movimento repercute nos Tribunais, que buscam se afastar do viés sancionador para se tornar colaboradores.** [...] Esse movimento tem uma causa estrutural. A partir de 2018, com a LINDB, instala-se no direito administrativo o debate em torno do "direito administrativo do medo", do apagão das canetas, da ineficiência pelo excesso de controle. (Entrevistado 19, 2026, grifo nosso).

> E aí talvez os Tribunais, alguns Tribunais, por se sentirem muito limitados em poder chegar e apontar: "Olha, Governador, nos últimos dez vocês não cumpriram o limite da educação[110]". Então vamos fazer outra coisa! Vamos ser relevantes de outra maneira (Entrevistado 14, 2026).

As manifestações apontam para a incorporação da avaliação de políticas públicas como forma de amortecimento das tensões decorrentes do exercício do controle público e, ao mesmo tempo, como expressão de uma acomodação política conservadora, aliada ao *status quo*. Ao integrar ao seu repertório de atuação um instrumento "brando", apresentado dentro de uma narrativa mais moderna, permeado por maior subjetividade e dotado predominantemente de

[110] A manifestação do entrevistado sobre o descumprimento do limite constitucional da educação foi formulada no contexto das divergências entre os Tribunais de Contas subnacionais quanto à tipificação das despesas consideradas para fins de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Embora a legislação federal estabeleça parâmetros comuns, as Cortes de Contas adotam critérios não uniformes para definir quais gastos podem ser incluídos ou excluídos do cálculo. Em alguns casos, a ampliação das categorias admitidas como MDE permite contabilizar um conjunto maior de despesas para o atingimento da vinculação constitucional mínima de recursos destinados à educação, flexibilizando sua aferição sem alteração formal da regra (Machado; Peres, 2023).

viés recomendatório[111], as Cortes ampliam sua flexibilidade estratégica[112] e preservam sua capacidade de influência em bases menos confrontacionais[113] do que aquelas associadas ao controle tradicional.

Trata-se, nessa perspectiva, de uma escolha institucional dotada de efeitos políticos e relacionais, capaz de combinar ampliação do campo de intervenção, reduzindo os conflitos com os demais Poderes e ajustando a atuação dos Tribunais às condições políticas necessárias à preservação de seu espaço institucional.

5.2.2.3 A avaliação de políticas públicas: instrumento de múltiplos significados

A análise apresentada nesta seção possibilita compreender a avaliação de políticas públicas como um instrumento de mudança institucional endógeno, a partir dos diferentes significados que assume[114]. Por veicular ideias, valores e propósitos, técnicos e políticos, sua adoção ocorre, como examinado, por atores que mobilizam justificativas distintas e que refletem questões de poder e interesse presentes na agenda institucional.

Embora a dimensão técnico-funcional apareça com maior frequência nas entrevistas, sobretudo como resposta aos limites do controle de legalidade, essa recorrência não lhe confere primazia analítica nem esgota os sentidos atribuídos à avaliação pelos Tribunais de Contas. Aliás, a ênfase em sua relevância técnica favorece a construção de um consenso mínimo, e, ao apresentar-se como representativa da utilidade do próprio controle público, também funciona

[111] Nesse sentido a NBASP 9020 estatui que "A característica essencial da avaliação de políticas públicas é a presença de uma avaliação da relevância dos objetivos e a elaboração de recomendações para melhorar (ou rever) a política" (NBASP 9020, 2020, p. 9).

[112] Esse aspecto traz a questão da estratégia política decorrente da possibilidade de escolha ou da combinação dos instrumentos de ação pública, uma vez que cada modalidade de intervenção produz distintos efeitos institucionais (Oliveira; Hassenteufel, 2021). Enquanto as auditorias de conformidade assumem, em geral, caráter mais coercitivo e desenvolvem comportamentos defensivos, as avaliações de políticas públicas tendem a favorecer relações mais colaborativas e de aproximação, a depender da sua forma de implementação.

[113] A distinção formulada pelo Entrevistado 15 (2026) evidencia que diferentes instrumentos de fiscalização produzem distintos efeitos relacionais entre controle externo e gestão pública: "talvez uma auditoria meramente operacional incomode bem menos do que uma auditoria de conformidade, em que haja a questão da punição, aplicação de multa e demais sanções [...] vejo mesmo que as auditorias de conformidade incomodam mais do que as operacionais".

[114] A análise dos instrumentos adota uma perspectiva endógena ao observar como os atores internos lhes atribuem sentidos e os adaptam às práticas institucionais, convertendo pressões externas em processos de mudança institucional (Mahoney; Thelen, 2010; Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

como mecanismo de construção de coalizões e de contorno de resistências internas e externas à inovação institucional (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

Contudo, esse enquadramento tende a reduzir a visibilidade dos interesses, das disputas e das escolhas presentes nas arenas públicas. Além disso, há de se considerar, nos termos de Guerra e Ichikawa (2011, p. 342) que "como as instituições são resultado da construção humana, pode-se mencionar que o processo institucional é estruturado e estruturante simultaneamente, não sendo necessariamente racional e objetivo, mas sim fruto de interpretações e da intersubjetividade".

Em verdade, a ênfase na dimensão técnico-operacional não impede que os instrumentos, dotados de uma maior subjetividade, produzam efeitos políticos mesmo quando não resultem de uma estratégia consciente dos atores. Ou mesmo quando haja a intencionalidade, tratar a instrumentação como questão exclusivamente funcionalista pode favorecer a despolitização do debate e atuar como um "véu de fumaça" (Lascoumes; Le Galès, 2012, p. 26), ocultando interesses não declarados, pouco propensos a serem admitidos ou "menos confessáveis" (Tomazini, 2021, p. 211).

A abordagem da sociologia política da ação pública mostra que os instrumentos não são neutros, incorporam representações, envolvem relações de poder e produzem efeitos próprios (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021). Isso implica que a avaliação deve ser apreendida, aqui sob essa perspectiva endógena, também pelos significados políticos-simbólicos que assume no contexto de atuação das instituições de *accountability.*

Nesse sentido, as entrevistas em profundidade revelam a avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas também apropriada como um mecanismo utilizado para desvelar uma interlocução democrática com os cidadãos; como estratégia de legitimação e de sobrevivência institucional; além de atuar, sob o ponto de vista horizontal, como fator de redução de tensões interinstitucionais. O quadro analítico identificado pode ser sintetizado na Figura 8.

Figura 8 – Significados institucionais da avaliação de políticas públicas

Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Funcionando como um elemento que incorpora representações, símbolos e estruturas de sentido, o instrumento de avaliação mostra-se acionado pelos distintos significados mencionados acima, que não devem ser entendidos como compartimentos isolados nem excludentes entre si, mas como dimensões conectadas dentro de um mesmo processo de mudança institucional das Cortes de Contas no sistema de *accountability*.

Na prática institucional, essas dimensões se combinam, reforçam-se ou até entram em tensão (Friedland; Alford, 1991), adquirindo pesos distintos conforme o interlocutor, o contexto e o uso conferido ao instrumento. Essa articulação confere verdadeira plasticidade ao fenômeno, uma vez que a produção de informações para o aprimoramento da gestão pode coexistir com a busca por confiança pública, legitimação, permanência institucional e redução dos conflitos com os gestores. A aproximação democrática pode fortalecer a continuidade das Cortes; a postura colaborativa pode favorecer a utilização dos resultados, mas também acomoda o controle ao *status quo*; e a pretensão de maior efetividade pode, simultaneamente, ampliar a influência institucional dos Tribunais.

Desse modo, a avaliação de políticas públicas, como instrumento da ação pública, é apropriada por parte dos atores institucionais segundo objetivos específicos e contextualmente

situados. Sua adoção cria oportunidades para explicar e justificar a atuação das Cortes, decorre estruturas interpretativas, linguagens e padrões considerados legítimos e altera a forma como esses atores se relacionam com gestores, cidadãos e outras instituições. Ao produzir representações e significados, sobretudo simbólicos, a avaliação não se limita a uma intenção político-técnica de resolver os problemas públicos, mas definitivamente contribui para reposicionar os Tribunais de Contas no arranjo estatal e permite melhor compreender a configuração da mudança institucional em curso.

5.2.3 Vetor dinâmico e experimental da mudança institucional

Os processos pelos quais instituições consolidadas adaptam-se às transformações do ambiente político, jurídico e social[115] ocupam posição relevante nos estudos sobre mudança institucional (North, 1990). No âmbito dos Tribunais de Contas, a aproximação com o complexo e heterogêneo campo das políticas públicas (Lindblom, 1979) envolve lançar mão de instrumentos, incorporar novas práticas e alterar estruturas institucionais com vistas a contribuir, por meio de processos avaliativos, para a implementação, o aperfeiçoamento e o melhor desenho dessas políticas.

A distinção entre a atuação institucional voltada ao campo das políticas públicas e aquela tradicionalmente associada ao controle de conformidade é expressa de modo elucidativo pelo Entrevistado 10 (2025), que a ilustra por meio da oposição entre o campo da estática e o campo da dinâmica:

> Então nós temos alguns tipos de controle que são, digamos, certificatórios, como os limites de despesa com o pessoal. Está na lei, tem o fundamento constitucional, é algo que vai ser somente apurada a legalidade da despesa. E nós temos, por outro lado, como a gente sabe, essa competência maior, mais ampla, não por ser mais importante, da avaliação. Eu penso que ela deve ser considerada na via totalmente contrária, **porque ela é o campo do movimento, é o campo da dinâmica, que é o campo da política pública. Então, não é o campo da estática. É possível fazer esse confronto**

[115] Em North (1990), a mudança institucional relaciona-se à capacidade das organizações de aprender, adquirir recursos críticos e adaptar-se aos problemas colocados pelo ambiente institucional. A noção de eficiência adaptativa permite compreender como os arranjos institucionais geram incentivos para a aquisição de conhecimento, o desenvolvimento de habilidades, a inovação, a absorção de riscos e a correção de falhas organizacionais. Trata-se, portanto, de uma dimensão da mudança institucional que não se reduz à eficiência imediata, mas envolve a capacidade de produzir aprendizado e respostas práticas diante de problemas sociais específicos.

> **justamente com essa diferença entre estática e dinâmica**. No campo do ilícito, em que há necessidade mesmo da segurança jurídica, do juízo de legalidade mais estrito, um campo de atuação mais cogente contando a atuação, digamos, com maior força jurídico institucional, inclusive para aplicar sanções. Mas, nesse campo voltado à política pública, é o terreno da dinâmica, do imprevisto, em que se busca o aperfeiçoamento da ação estatal e a retroalimentação, o aprendizado (Entrevistado 10, 2025, grifo nosso).

Ao transitar entre um enquadramento jurídico relativamente rígido e um conjunto de situações sociais em permanente transformação (Moreira Neto, 2004, p. 116), próprio do campo da dinâmica, a instituição passa a atuar em domínios nos quais coexistem diferentes lógicas de intervenção. Essa combinação revela a conformação híbrida[116] característica dos Tribunais de Contas brasileiros (Pessanha, 2009), que articula competências de julgamento e de verificação da legalidade, próprias do modelo clássico de Corte de Contas, com instrumentos mais próximos das auditorias de desempenho de matriz anglo-saxônica. Essa configuração institucional é destacada pelo Entrevistado 13 (2026):

> Eu reconheço que não é trivial, porque o que está acontecendo é que estamos juntando dois modelos. A gente junta esse modelo de corte jurisdicional. Portugal, nosso maior exemplo França, também Espanha. E também usa elementos do modelo anglo saxônico, do GAO do NAO, que fazem auditorias operacionais. Então a gente colocou na própria Constituição, colocou os dois modelos, tanto de julgamento, legal quanto de auditorias operacionais e agora políticas públicas[117]. Foi a Constituição que fez isso (Entrevistado 13, 2026).

A integração da avaliação de políticas públicas ao repertório dos Tribunais de Contas aponta para um repensar de uma postura passiva e predominantemente burocrática, como, por exemplo, na análise de prevalência contábil das prestações de contas[118] (Ipea, 2010). Contudo,

---

[116] A literatura que versa sobre os Tribunais de Contas brasileiros identifica, diante de suas características institucionais, diferentes manifestações de hibridez. Sob distintas óticas, esses traços mistos manifestam-se, por exemplo, (i) na forma de composição de seus órgãos deliberativos; (ii) na reunião de funções de fiscalização, acusação e julgamento em uma mesma estrutura institucional; (iii) assim como na combinação de competências constitucionais: umas próprias e indelegáveis, outras desempenhadas em auxílio ao Poder Legislativo (Iocken, 2017; Moreira Neto, 2004; Pessanha, 2009).

[117] Essa aproximação com a avaliação de políticas públicas não representa uma particularidade exclusiva da experiência brasileira. Ao contrário, alcançou inclusive o berço do modelo continental, uma vez que a revisão constitucional francesa de 2008 consagrou expressamente a competência da *Cour des comptes* para contribuir com a avaliação de políticas públicas (Willeman, 2020). Trata-se, portanto, de um movimento mais amplo de reconfiguração das instituições superiores de controle, no qual a centralidade histórica da auditoria de conformidade passa a coexistir com instrumentos voltados à aferição de desempenho, efetividade, resultados e da utilidade das políticas públicas.

[118] Um processo de deslocamento da ênfase na atividade de julgamento de prestações de contas para o valorizar de auditorias e avaliações é percebido pelo Entrevistado 13 (2026), que assim se manifestou: "Uma coisa interessante é que muitos Tribunais deixaram de ser órgãos julgadores e passaram a ser órgãos muito mais de avaliação ou de auditorias [...] porque, propriamente aquele julgamento no sentido tradicional, como o julgar e aplicar sanções e multas e tal. Não que ele tenha desaparecido. Não estou dizendo que desapareceu, é claro que está lá. Em qualquer Tribunal de Contas encontra isso. Mas, em termos de peso, sabe, você está investindo mais,

essa mudança não implica o afastamento do controle de conformidade, nem permite estabelecer previamente uma hierarquia entre as diferentes perspectivas de atuação. Aliás, a configuração híbrida que dele decorre permanece alicerçada a partir do controle tradicional, componente fundamental do arcabouço institucional já existente e da identidade historicamente construída pelas Cortes de Contas (Speck, 2000), sobre a qual se agrega, de modo gradual, essa nova dimensão oriunda da aproximação com o campo das políticas públicas. O Entrevistado 06 (2025) descreve essa coexistência como uma configuração institucional desafiadora:

> O processo controle externo é um desafio. Um de natureza mais sancionadora que vai sancionar, divulgar, monitorar as determinações, que é nossa base. **E outro, cada vez mais presente, mais dialógico, de natureza mais recomendatória, indutora, que é de política pública** [...]. É um monstrinho, assim, no bom sentido da palavra. É um monstro complexo. É o fiscal e o julgador, são as temáticas. É a conformidade e a política pública. Um não combina com o outro. A natureza de um é sancionadora, a outra não é (Entrevistado 06, 2025, grifo nosso)!

Sob a perspectiva do institucionalismo histórico, esse processo aproxima-se da tipologia de mudança endógena e gradual por adição de camadas, ou *layering*, sistematizada por Mahoney e Thelen (2010). Nessa forma de transformação, novas normas, práticas e instrumentos são incorporados aos arranjos institucionais existentes sem que seus componentes anteriores sejam formalmente suprimidos. Embora possam ocupar, em um primeiro momento, posição periférica, esses novos elementos podem adquirir maior relevância ao longo do tempo e a modificar progressivamente o funcionamento, as prioridades e os efeitos produzidos pela instituição (Mahoney; Thelen, 2010; Streeck; Thelen, 2005).

A adição de camadas institucionais constitui, portanto, o mecanismo por meio do qual se conforma o caráter híbrido dos Tribunais de Contas. A mudança decorre do acréscimo de uma dimensão avaliativa ao repertório institucional, formada por novas práticas e instrumentos que passam a interagir com as estruturas antigas, alterando gradualmente o funcionamento, as prioridades e a identidade das Cortes.

Além disso, o ingresso de uma camada, ainda em Mahoney e Thelen (2010), expressa uma situação de equilíbrio instável entre forças de mudança e de conservação. Os atores reformistas não dispõem de poder suficiente para substituir o arranjo vigente, enquanto os defensores do *status quo* não conseguem bloquear a introdução de novos elementos. Disso resulta a convivência sobreposta de estruturas de ação, da qual emergem complementaridades,

---

colocando mais recursos. Você observa que isso, essa transformação nos Tribunais [...] Se você olhar o TCU, em grande medida, deixou de ser um órgão de julgamento no inciso dois, artigo setenta e um da Constituição para ser um órgão que está ligado em grandes questões de auditoria".

disputas e tensões quanto aos instrumentos mobilizados, à distribuição de competências e recursos e à definição das prioridades institucionais.

A interação entre essas distintas lógicas de atuação conforma, portanto, um conjunto de condicionantes e controvérsias que acompanha a incorporação da nova camada. A subseção seguinte enfatiza as divergências relacionadas à escolha, à adaptação e ao uso dos instrumentos por meio dos quais a avaliação de políticas públicas passa a ser operacionalizada pelas Cortes de Contas.

5.2.3.1 A instrumentação da nova camada: disputas, controvérsias e o experimentalismo institucional

A incorporação dessa camada avaliativa ao arranjo institucional dos Tribunais de Contas não se apresenta isenta de controvérsias. Embora as entrevistas tenham revelado posicionamentos amplamente favoráveis à atuação das Cortes sobre políticas públicas, a integração da avaliação não ocorre de forma linear. Nesse processo, as escolhas dos agentes não são uniformes e permanecem condicionadas pela estrutura institucional já consolidada, que filtra, interpreta e reconfigura os impulsos de transformação (Olsen, 2018). A interação entre as novas propostas e o arcabouço preexistente tende, assim, a produzir trajetórias específicas de mudança em cada contexto examinado.

Sem desconsiderar os significados atribuídos pelos atores à avaliação de políticas públicas, esta subseção aponta às condições concretas de sua operacionalização e confere ênfase às resistências e disputas que acompanham sua incorporação. Interessa examinar os procedimentos escolhidos, sua articulação com as modalidades existentes de controle, as cautelas e os riscos institucionais decorrentes de sua utilização, bem como o debate sobre o peso relativo que essa nova camada deve assumir no repertório de atuação das Cortes.

Essas controvérsias podem ser examinadas pela articulação entre duas bases analíticas complementares: (i) a noção de *layering* permite compreender a avaliação de políticas públicas como uma nova camada incorporada ao arranjo institucional, que passa a coexistir e interagir com modalidades tradicionais de controle, sem substituí-las (Mahoney; Thelen, 2010); (ii) a concepção de instrumentação, por sua vez, permite observar como essa camada se materializa por meio da escolha, do uso e da combinação dos dispositivos empregados na ação institucional (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021). Desse modo, enquanto a perspectiva das camadas

evidencia o mecanismo da mudança, a análise dos instrumentos revela, sob uma perspectiva relacional, seus efeitos, disputas e articulação com práticas já consolidadas.

Nesse plano, cumpre ressaltar que a incorporação das auditorias de natureza operacional[119] constituiu importante marco de abertura do controle externo para uma nova forma de compreender e examinar a gestão pública[120] (Pollitt *et al.*, 2008). Ao possibilitar que as Cortes ultrapassassem o exame estrito da regularidade jurídica e financeira dos atos administrativos, essa modalidade ampliou o foco da fiscalização para o desempenho e os resultados da ação governamental e funcionou como principal porta de entrada dos Tribunais de Contas no campo da avaliação de políticas públicas.

Na opinião dos atores, a auditoria operacional representou, nesse sentido, a "grande ferramenta" que, ao direcionar a atenção das Cortes para as entregas da ação pública, favoreceu sua aproximação com o campo de avaliação das políticas, conforme destaca o Entrevistado 12 (2026):

> Essa questão do foco e resultado da melhoria dos processos de *accountability*, da política pública, ela caminha no primeiro momento, os Tribunais enxergam na auditoria operacional, até porque ela fala em fiscalização operacional na Constituição, como ali, digamos, a grande ferramenta, para que os Tribunais pudessem acompanhar esse momento de transformação do Estado brasileiro. **Tribunal praticamente discutia tudo isso dentro do contexto de auditorias operacionais** (Entrevistado 12, 2026, grifo nosso).

Em sentido convergente, parte da literatura já situava essa modalidade de auditoria nas fronteiras do campo avaliativo. Barzelay (2002, p. 28), por exemplo, sustenta que se trata de "auditoria somente na denominação, mas não no conceito", uma vez que sua realização requer a construção de critérios de julgamento e a produção de conhecimento sobre o funcionamento e os resultados da ação governamental. Complementam Pollitt *et al.* (2008, p. 319) que o "crescimento da auditoria operacional foi uma importante fase do processo de modernização das EFSs".

Contudo, o instrumento que descortinou o campo das políticas públicas ao controle externo revelou também limitações para ocupá-lo integralmente. A natureza dinâmica e

[119] Embora a espécie de auditoria operacional já integrasse a agenda de debates das Entidades Superiores de Fiscalização há mais tempo, sua consolidação normativa internacional ocorreu de forma mais sistemática em 2013, com a edição pela INTOSAI da ISSAI 300 - *Performance Auditing Principles*. Incorporada à estrutura das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, em 2017, como NBASP 300.

[120] A literatura especializada registra uma mudança de paradigma tanto no aspecto quantitativo quanto no qualitativo, apontando para a passagem de auditorias centradas em aspectos formais para metodologias que avaliam o desempenho governamental, núcleo de uma *accountability* mais contemporânea (Pollitt *et al*., 2008; Posner; Shahan, 2014).

fragmentada da ação pública (Oliveira; Hassenteufel, 2021) demanda capacidades de resposta, monitoramento e atualizações nem sempre compatíveis com a elevada formalização, os recortes temporais delimitados e a sucessão de etapas que caracterizam o modelo de auditoria operacional.

A crítica recai, portanto, sobre a insuficiência dessa modalidade para acompanhar políticas e realidades em permanente transformação. Nesse sentido, embora se declare defensor da auditoria operacional, o Entrevistado 07 (2025) identifica no grau de normatização e na duração de seus procedimentos fatores que podem reduzir sua capacidade de resposta:

> Sou ardoroso defensor da auditoria operacional, mas ela ficou de tal modo, normatizada e trabalhando com planos de ação e análise de planos de ação, isso tudo às vezes emperra muito. Então, eu acho que nós temos que ter abordagens de natureza operacional, mas não necessariamente aquele modelo clássico de auditoria operacional, que também demora muito (Entrevistado 07, 2025).

Nesse passo, o Entrevistado 12 (2026) ressalta, diante de crescentes cobranças sociais dirigidas às instituições de controle, o hiato entre a urgência das demandas e o tempo em que a auditoria operacional consegue produzir respostas:

> Olha, a gente tem que dar respostas mais rápidas. Às vezes, a auditoria operacional não consegue nos dar a resposta que a sociedade necessita. A gente faz seis meses planejando uma auditoria operacional. Aí se faz a auditoria, depois tem plano de ação, e a roda girando, os problemas ocorrendo a todo momento, a sociedade cobrando. E a gente não conseguia, na [auditoria] operacional, adequar o tempo da resposta ao tempo da demanda (Entrevistado 12, 2026).

A par disso, a auditoria operacional não restaria suficiente para abarcar, isoladamente, toda a complexidade da avaliação de políticas públicas. Por avançar além do controle de resultados, essa atividade avaliativa demandaria sua integração a uma arquitetura mais ampla de acompanhamento ou a outros instrumentos de intervenção. Nesse sentido, o Entrevistado 16 (2026) observa:

> A auditoria operacional me parece também muito limitada, até porque não permite um acompanhamento concomitante. Ela faz um recorte de períodos e analisa aquele período. Claro que a auditoria operacional tem seu valor, talvez como subsídio para um procedimento posterior, como o de acompanhamento. Mas eu entendo que ela não é suficiente. E acho que esse é **o momento em que os tribunais estão avaliando como melhor tratar esse assunto, porque ninguém ainda encontrou uma resposta perfeita**. As auditorias operacionais são um recorte de momento que subsidia até certo ponto um controle concomitante, mas tudo é muito dinâmico: surgem outros problemas que não foram detectados, ou problemas já identificados ficam prejudicados e perdem relevância. O instrumento é bem limitado para essa finalidade (Entrevistado 16, 2026, grifo nosso).

A constatação de que ainda não foi encontrada uma resposta definitiva converge com Jannuzzi (2011, p. 272), para quem "não existe receita única, pronta e acabada para desenhar esses instrumentos", de modo que sua construção exige adaptação, experimentação e aprendizagem. Nesse processo, a inovação decorre frequentemente da combinação entre instrumentos preexistentes e novos dispositivos, inclusive importados de outros setores (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021).

A própria NBASP 9020 (IRB, 2020) estabelece distinções entre a avaliação de políticas públicas e a auditoria operacional[121], sem tratá-las, contudo, como atividades inteiramente desconexas. A norma reconhece aproximações, complementaridades e zonas de sobreposição entre ambas, ao mesmo tempo que delimita diferenças relevantes quanto ao escopo, aos objetivos e aos resultados almejados:

> Enquanto o cerne da auditoria operacional é a avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o cerne da avaliação de políticas públicas é a avaliação do impacto global de uma política, de curto e longo prazo (o qual geralmente requer considerar outras políticas que têm efeito no mesmo campo), e a avaliação da sua utilidade. [...] Em resumo, pode-se considerar que a avaliação é uma atividade muito ampla que abarca diversos tipos de auditoria, dentre os quais a auditoria operacional. A avaliação pode utilizar ferramentas, métodos ou resultados da auditoria operacional, mas com um outro objetivo, conforme indicado no parágrafo anterior. A avaliação de políticas públicas tem características e objetivos próprios que precisam ser explicados. (IRB, 2020, p. 5)

As distinções entre as duas abordagens não eliminam, contudo, a controvérsia quanto à forma de ingresso dos Tribunais de Contas no campo da avaliação de políticas públicas. A própria NBASP 9020 registra que, em algumas Entidades Fiscalizadoras Superiores, a avaliação é tratada como componente da auditoria operacional. Entre os atores institucionais, todavia, persiste divergência sobre a necessidade de a atividade avaliativa ser colocada como uma modalidade autônoma e multi-instrumental ou permanecer ligada às auditorias operacionais e à sua pragmática processual. Para o Entrevistado 05 (2025), efetivar a avaliação nesse âmbito da fiscalização operacional salvaguarda os procedimentos próprios dos Tribunais e limita a expansão excessiva da atuação de controle.

> A avaliação de políticas públicas há de ser feita, na minha visão, dentro de um processo de auditoria operacional. [...] Mas, infelizmente, não é isso que eu tenho observado. Eu tenho observado, de certa maneira, uma hipertrofia em alguns Tribunais dessa avaliação de políticas públicas [...] Eu acho que

[121] A NBASP 9020 (IRB, 2020) distingue as duas abordagens pela amplitude do exame: enquanto a auditoria operacional se concentra na economicidade, na eficiência e na efetividade, alcançando principalmente os resultados imediatos, a avaliação de políticas públicas incorpora resultados mais amplos, impactos globais e socioeconômicos, além da relevância dos objetivos e da utilidade da política, considerados também seus efeitos indiretos, não intencionais ou inesperados.

> fiscalizar as políticas públicas é importante, mas nem pode ser o carro-chefe e nem pode ser feita fora da processualística dos Tribunais de Contas (Entrevistado 05, 2025).

A escolha dos instrumentos condiciona tanto a intensidade da mudança institucional quanto a relação estabelecida entre a nova camada e as práticas já consolidadas. Nesse processo, as resistências internas influenciam o grau de abertura à inovação e favorecem, em muitos casos, soluções mais próximas dos instrumentos e procedimentos preexistentes.

A preferência por mecanismos mais inovadores, dotados de maior amplitude e dimensão performativa, amplia as possibilidades de reconfiguração das prioridades, das práticas e das relações institucionais, conferindo maior autonomia e relevância à camada incorporada (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021). Em sentido distinto, a utilização predominante de instrumentos tradicionais ou previamente estabilizados tende a integrar a nova atuação às rotinas existentes, produzindo uma transformação mais contida. A controvérsia instrumental funciona, assim, como uma disputa indireta sobre a profundidade da mudança institucional e sobre o lugar da nova camada diante das anteriores (Mahoney; Thelen, 2010).

Além da controvérsia acerca do instrumento adequado, a afirmação do Entrevistado 05 (2025) de que a avaliação não deve se converter no "carro-chefe" dos Tribunais desloca o debate para uma dimensão distributiva, relativa ao peso atribuído às diferentes modalidades de intervenção no repertório institucional das Cortes. Essa questão remete à coexistência, nas Entidades Fiscalizadoras Superiores, entre a tradição do controle de conformidade e a orientação para o desempenho, examinada por Pollitt *et al.* (2008) e Posner e Shahan (2014). Discute-se, portanto, uma vez escolhido o instrumento, como distribuir prioridades e recursos entre distintas lógicas de atuação.

Sob essa perspectiva, o Entrevistado 02 (2025) manifesta posição cautelosa diante da ampliação da atividade avaliativa. O desafio consiste em fortalecer abordagens colaborativas e orientadas ao desempenho sem abandonar a verificação da legalidade, sob pena de "desnaturar" a identidade institucional dos Tribunais:

> A gente precisa ter esse equilíbrio entre essa análise legalista e essa análise mais colaborativa dos Tribunais de Contas. Esse talvez seja o nosso grande desafio, porque a gente também não pode perder, do ponto de vista do controle externo, essa análise mais técnica, mais conformista em relação ao cumprimento de normas, procedimentos, legislação em geral sobre o ponto de vista de desnaturar a própria característica do que são os Tribunais de Contas (Entrevistado 02, 2025).

Em perspectiva mais crítica, o Entrevistado 05 (2025) identifica o risco de enfraquecimento das auditorias financeiras, contábeis, patrimoniais e operacionais, diante da expansão das avaliações:

> Então, por exemplo, eu já vi Tribunais de Contas, esses últimos são um movimento relativamente recente, de uns dez anos para cá. Está cuidando de política pública de violência à mulher, política pública de meio ambiente, política pública de prevenção ao suicídio, política pública do setembro amarelo [...]. Então, assim, eu fico pensando, olha, e onde é que está a auditoria financeira, operacional, patrimonial, contábil? Porque, na verdade, quando nós temos essas nossas várias áreas de atuação, no meu entender, deve haver um equilíbrio entre cada tipo de atuação. [...] **Então, antes de eu falar assim, eu vou fazer uma atuação expansiva em avaliação de políticas públicas, eu tenho que concentrar naquelas funções tradicionais que, por vezes, não são bem-feitas** (Entrevistado 05, 2025, grifo nosso).

Essa dimensão distributiva pode ser compreendida à luz da crítica de Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021) ao fascínio pela inovação instrumental. Para os autores, um instrumento apresentado como moderno pode atrair atenção e adesão, sem assegurar, por si só, a transformação ou o aperfeiçoamento da atuação institucional. Sua valorização pode deslocar recursos e prioridades, produzindo efeitos sobre as práticas preexistentes.

A necessidade de harmonizar essas modalidades de atuação e de reconhecer limites para atuar simultaneamente sobre todas as frentes envolve escolhas relativas às prioridades institucionais, à alocação de capacidades e aos critérios de seletividade. Essa dimensão estratégica e distributiva diz respeito tanto ao peso conferido a cada lógica de atuação quanto à escala e ao grau de especialização que devem orientar o repertório institucional. O Entrevistado 06 (2025) destaca os custos dessas escolhas e a necessidade de compatibilizá-las com os recursos disponíveis:

> Eu acho que um dos grandes desafios é a gente harmonizar isso, equilibrar essas duas grandes linhas de atuação. Eu acho que isso vai ter que envolver escolhas, né? Tem um custo nisso. Isso envolve escolhas. Tem escolhas. Então, o Tribunal tem que ser inteligente, estratégico, e dizer, olha, eu quero, claro, dar conta da conformidade, mas para eu atuar, com essa força de trabalho que eu tenho, com recurso orçamentário e financeiros, eu preciso dosar isso para poder entrar na questão da política pública, né? E aí é esse desafio da seletividade, da amostragem. A gente antes queria abarcar o mundo junto, conta de gestão anual, denúncias, tudo (Entrevistado 06, 2025).

A manifestação evidencia o que preconizam Mahoney e Thelen (2010), na medida em que a adição de novos elementos institucionais em camadas pode gerar instabilidade e indeterminação quanto direcionamento institucional em face das disputas pelos recursos disponíveis.

Em outra perspectiva, para além da distribuição de peso entre instrumentos, as entrevistas apontam controvérsias sobre como articular a atividade avaliativa com os formatos deliberativos disponíveis aos Tribunais, especialmente no tocante às modalidades, isto é, determinações ou recomendações. Considerando a natureza dos efeitos de cada uma, o núcleo da questão consiste em definir quando a avaliação deve permanecer orientativa e quando pode embasar ações impositivas, resultando em determinações.

O Entrevistado 12 (2026) entende que a avaliação não pode se limitar à identificação de problemas e à formulação de recomendações. Nas situações em que a atuação do gestor contrariar manifestamente as finalidades da política pública, seria necessário encontrar uma "justa medida" entre a dimensão avaliativa que apenas recomenda e a capacidade de *enforcement* das Cortes:

> Eu acho que essa aproximação a gente tem que fazer, porque senão a gente corre o risco de ficar recomendando, mostrando problemas... E, assim, mostrar problema em política pública tem vários institutos de pesquisa, universidades que já fazem isso. Se nós não caminharmos nesse sentido, de achar uma justa medida entre essa nossa competência do *enforcement* e a da avaliação para que elas se aproximem e onde, em situações, onde manifestamente haja uma ação do gestor em sentido contrário àquilo que se espera da política pública, nós possamos intervir com mais força. Eu penso que aí a gente vai sair enfraquecido desse processo evolutivo (Entrevistado 12, 2026).

Willeman (2020, p. 305) sustenta, como regra geral, que "o eventual desacordo entre a visão do órgão de controle e a postura administrativa não autoriza que o Tribunal de Contas atue como administrador positivo, substituindo a decisão administrativa pela sua posição". A autora admite, contudo, a intensificação excepcional do controle quando houver descompasso entre as escolhas políticas formalizadas no planejamento orçamentário e sua execução pela Administração Pública. Nessa hipótese, a centralidade do orçamento justificaria o afastamento da postura ordinária de autocontenção.

A definição dessa "justa medida" é dificultada pela complexidade inerente à atividade avaliativa. A formulação das perguntas, a delimitação dos recortes e a escolha das metodologias envolvem decisões analíticas que condicionam os aspectos da política examinados e podem influenciar as conclusões alcançadas. Por essa razão, o mesmo entrevistado ressalta a necessidade de cautela metodológica antes que os resultados da avaliação fundamentem intervenções mais intensas:

> Avaliar a política pública é uma tarefa extremamente complexa, porque pode avaliá-la sobre N aspectos, com várias metodologias e ela tem um elemento decisório: escolher por uma metodologia A ou B, ou recorte que faz, isso gera, obviamente, isso direciona a resposta. A gente trabalha com pesquisa, sabe disso, conforme a pergunta, vai fazer o método, vai adotar o universo, vai

> pesquisar a resposta, obviamente, pode chegar num caminho ou num outro caminho. Então, esses riscos têm que ser muito bem ponderados (Entrevistado 12, 2026).

Cabe ainda a reflexão de que, ao avaliar políticas públicas, os Tribunais de Contas passam a atuar em arenas marcadas pela presença de diferentes atores, interesses e interpretações sobre os problemas públicos. Nesse contexto, não basta identificar os participantes envolvidos; é necessário compreender suas relações de poder, suas interações na construção dos significados atribuídos às políticas e suas posições. Esse cuidado procura evitar que a ação controladora incorpore, ainda que involuntariamente, a perspectiva de apenas um dos atores ou que os próprios Tribunais se convertam em empreendedores enviesados de políticas, capturados por determinadas visões de mundo. Essa preocupação é destacada pelo Entrevistado 12 (2026):

> O Tribunal, se ele não conhecer os atores, não entender quais são os interesses que estão colocados, não entender qual o papel dele como órgão de controle e conhecer esses interesses, até para não ser capturado por esses interesses, muitas vezes capturado sem saber. Ele passa a defender, mas porque uma posição, mas sem entender a posição de outros atores que são relevantes considerar (Entrevistado 12, 2026).

A manifestação revela ainda maior alcance quando se considera Tribunais de Contas como instituições que transitam entre os espaços de produção do conhecimento e as arenas de poder (Hassenteufel, 2011). Nas fronteiras entre diferentes grupos, autoridades e interesses, as Cortes utilizam seus recursos técnicos, institucionais e discursivos que lhes permitem influenciar a definição dos problemas e a formulação das respostas públicas. Essa posição amplia sua capacidade de induzir mudanças, mas também lhes impõe o dever de prevenir processos de captura, evitar intervenções excessivas e a parcialidade da atuação controladora.

Em verdade, a avaliação de políticas públicas envolve complexidades de diferentes ordens: conceituais, instrumentais, organizacionais e distributivas, jurídico-decisórias, metodológicas, relacionais e político-institucionais. Essas dificuldades evidenciam o descompasso entre a valorização da atividade avaliativa e as condições necessárias para sua realização, como sintetiza o Entrevistado 13 (2026): “Avaliar a política pública é muito interessante, mas é fácil falar e difícil fazer na prática!”.

As incertezas que cercam a operacionalização da avaliação mantêm abertas dúvidas sobre sua institucionalização e favorecem posturas mais cautelosas. As resistências observadas decorrem, em grande medida, da preocupação com a capacidade dos Tribunais de desenvolver essa atividade de forma consistente:

> Hoje a resistência é muito menor do que era há dez anos. Mas ainda existe essa visão restritiva. E, sabe, ela tem razões para existir, porque, de fato, se nós não temos clareza de como fazer isso, aí, a tendência para aqueles que são mais cuidadosos. Não, espera aí. E aí? Será que nós podemos fazer isso aí? Será que nós vamos conseguir fazer bem feito? Então essa resistência ainda existe! (Entrevistado 12, 2026).

As incertezas relacionadas aos métodos, aos limites de atuação e à combinação entre os instrumentos indicam que os Tribunais de Contas ainda atravessam um processo de adaptação e aprendizagem institucional. A ampliação das competências promovida pela CF/88 abriu novas possibilidades de atuação e incorporou novos instrumentos, cujos usos e limites vêm sendo testados diante da escala e da complexidade das políticas públicas. Essa percepção é expressa pelo Entrevistado 02 (2025):

> Eu acho que os Tribunais de Contas ainda, em certa medida, estão num **processo de adaptação e aprendizado em relação a essas competências**, que foram ampliadas a partir da Constituição de 88 e as **que hoje nos desafiam**, como as políticas públicas (Entrevistado 02, 2025, grifo nosso).

A incorporação da avaliação de políticas públicas ocorre, portanto, em um ambiente no qual os instrumentos e seus modos de utilização ainda não se encontram plenamente estabilizados. Trata-se de um processo em construção, marcado por experimentação e aprendizagem institucional, sintetizado pelo Entrevistado 11 (2026) como uma forma de experimentalismo institucional e sistêmico:

> A gente está caminhando com avaliação de políticas públicas. Mas a gente está num experimentalismo sistêmico. A gente está vivendo num **experimentalismo institucional**, porque quando você está no olho do furacão, é difícil dizer como fazer e para onde você vai. Na verdade, você está num experimentalismo institucional. Querendo trazer esses instrumentos [...] A gente não sabe o que vai acontecer daqui a alguns anos, não sabe! (Entrevistado 11, 2026, grifo nosso).

O aprendizado institucional surge, neste contexto, como componente intrínseco à incorporação da avaliação de políticas públicas. Ao experimentar instrumentos, interpretar seus resultados, reformular procedimentos e comparar distintas concepções sobre os significados da ação controladora, os Tribunais acumulam saberes que reconfiguram paulatinamente suas modalidades de atuação. O experimentalismo institucional expressa esse ciclo de análise, tentativa, revisão e aprendizado, no qual se constroem e disputam modos de avaliar políticas públicas e, simultaneamente, se define o tipo de instituição que os Tribunais de Contas almejam ser, em diálogo com a trajetória institucional já consolidada.

Essa dinâmica ajuda a compreender a conformação híbrida dos Tribunais de Contas, caracterizada pela sobreposição da nova camada avaliativa às atribuições tradicionais e pelas

alterações graduais no peso e nas relações entre as diferentes modalidades de intervenção institucional. A busca por equilíbrio, portanto, não representa simples conciliação entre o antigo e o novo, pois envolve decisões políticas e institucionais sobre prioridades, seletividade, recursos, métodos e limites da ação controladora.

O aprendizado institucional manifesta-se na gestão dessa tensão e na determinação progressiva do espaço que a nova camada deve ocupar. De um lado, a submissão da avaliação a procedimentos rígidos pode restringir sua capacidade de acompanhar políticas dinâmicas, produzir aprendizagem e contribuir para seu aperfeiçoamento. De outro, sua expansão indiscriminada pode conduzir à superficialidade da atuação controladora, ao enfraquecimento das funções tradicionais e à transformação dos Tribunais em organizações excessivamente generalistas.

É por meio dessa lógica de experimentação e aprendizado que os Tribunais avaliam os contornos da camada emergente e forjam uma identidade institucional em construção, capaz de articular as funções tradicionais de fiscalização e responsabilização com a crescente orientação para resultados e efeitos das políticas públicas. Assim, redefinem-se simultaneamente os modos de avaliação, os limites da nova atuação e o próprio sentido dos Tribunais enquanto instituições de *accountability*.

6 CONCLUSÃO

O interesse da Ciência Política pela perspectiva institucional acompanha o papel cada vez mais proeminente que as instituições assumiram nas sociedades contemporâneas, nas quais estruturas legais e burocráticas adquiriram considerável parcela de poder e passaram a atuar na produção da ordem e na transformação das demais esferas sociais, políticas e econômicas (March; Olsen, 2008; Olsen, 2018). No Brasil, a estabilidade conferida pela ordem constitucional de 1988 tornou relevante a compreensão da continuidade e da mudança das instituições, dimensões que, ao longo desta pesquisa, revelaram-se entrelaçadas: alterações do contexto abrem espaço para novas trajetórias enquanto os arranjos existentes condicionam os movimentos institucionais.

A investigação deste trabalho dedicou-se a compreender a trajetória de transformação institucional dos Tribunais de Contas, impulsionada pela crescente incidência de sua atuação sobre os resultados da ação pública e por sua inserção na dinâmica das políticas públicas. Trata-se de um campo no qual ainda são escassos os estudos que articulam esses elementos: mudança institucional, instituições de *accountability* e políticas públicas. Por conseguinte, a tese foi orientada pelo seguinte problema de pesquisa: como se configura o processo de mudança institucional associado à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao repertório de atuação dos Tribunais de Contas brasileiros?

Para enfrentá-la, a pesquisa apoiou-se na literatura especializada sobre mudança institucional, sobre instrumentos da ação pública e em entrevistas em profundidade com 20 atores membros do sistema brasileiro de Tribunais de Contas (17 conselheiros e 3 procuradores de contas) complementadas por análise documental e normativa. O neoinstitucionalismo histórico forneceu as lentes para examinar a trajetória das Cortes, mobilizando os conceitos de dependência da trajetória, conjuntura crítica e a tipologia da mudança (Capoccia, 2015; Mahoney; Thelen, 2010; Pierson, 2015); a contribuição da sociologia da ação pública (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021), por sua vez, permitiu apreender os efeitos transformadores produzidos pela incorporação da avaliação à ação pública.

Sob essa perspectiva, a avaliação de políticas públicas constitui um instrumento também subjetivo, portador de valores, representações e relações de poder, cuja mobilização é capaz de redefinir os vínculos entre controle, gestão e sociedade. A articulação dessas perspectivas aproximou os referenciais teóricos das interpretações produzidas pelos entrevistados, ocupantes de posições diretivas no sistema. Dessa convergência decorreram os principais achados da tese.

Ao final do percurso, a resposta à questão central pôde ser assim formulada a partir, principalmente, da riqueza das manifestações dos atores entrevistados: a incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas configura uma mudança institucional gradual das Cortes de Contas, produzida pela interação entre aberturas exógenas e processos endógenos de interpretação, justificação e apropriação. A transformação ocorre predominantemente pela adição de uma nova camada, avaliativa, ao repertório preexistente, acionada a partir de múltiplos significados e estratégias dos atores internos. O resultado consiste numa configuração híbrida, na qual avaliação de políticas públicas, auditoria operacional e demais instrumentos de controle de conformidade coexistem, complementam-se e disputam sentidos, prioridades, recursos e redefinem limites de atuação. Uma mudança ainda em curso, marcada por aprendizagem e experimentalismo, cujos contornos não se encontram plenamente estabilizados.

Esse processo pode ser lido em quatro movimentos analiticamente distintos, embora interdependentes: (*i*) a abertura de possibilidades jurídicas, políticas e sociais; (*ii*) a interpretação dessas possibilidades pelos atores institucionais e a construção de justificativas; (*iii*) sua tradução em instrumentos, procedimentos e práticas; e, por fim, (*iv*) a incorporação da dimensão avaliativa ao arranjo existente, com a formação de uma camada que disputa e modifica gradualmente prioridades, relações e a própria identidade institucional. Uma lição dessa sequência é que os estímulos exógenos não se convertem automaticamente em mudança institucional. Seus efeitos são mediados por processos endógenos, nos quais os atores reconhecem as oportunidades abertas, atribuem-lhes sentidos e pesos diversos e as transformam estrategicamente em escolhas e práticas institucionais.

À luz dessa constatação, considera-se alcançado o objetivo geral da tese, uma vez que a investigação permitiu caracterizar o processo de mudança institucional dos Tribunais de Contas brasileiros associado à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao seu repertório de atuação. A análise revelou mais que uma narrativa linear de substituição de um modelo por outro, um processo de sobreposição, adaptação e disputa, no qual elementos antigos e novos permanecem ativos e se reconfiguram reciprocamente.

Quanto ao primeiro objetivo específico, o qual visou a identificar as conjunturas políticas, jurídicas e sociais que abriram possibilidades para essa aproximação, a pesquisa conduziu a um refinamento interpretativo que constitui um de seus resultados centrais. A CF/88 representou, sem dúvida, o fundamento inicial da trajetória. No âmbito de um cenário de redemocratização, fortaleceu o sistema de *accountability*, instituiu a fiscalização de natureza operacional e introduziu critérios de economicidade e legitimidade capazes de projetar o

controle para além da legalidade estrita. Sua envergadura resultou em uma inflexão gradual e heterogênea. A cultura institucional sedimentada em torno da legalidade e da conformidade retardou a assimilação das novas possibilidades e evidenciou os efeitos da dependência da trajetória; ambiguidades do próprio texto magno deram margem a leituras restritivas; e a ativação das novas competências dependia de capacidades, aprendizagens e desbloqueio de resistências, ainda por vir.

Por essa razão, a tese propôs compreender a conjuntura da mudança não como resultante de um único evento fundador e suficiente, porém como uma convergência temporalmente encadeada de vetores: a abertura constitucional originária, a progressiva afirmação das políticas públicas como categoria central e integrada do agir estatal, favorecida pela aproximação entre os ramos do Direito, da Ciência Política, da Administração Pública e da Economia, e a constitucionalização do dever de avaliá-las, intituído pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Identificou-se, assim, um múltiplo fator de acionamento da mudança: a convergência entre campos científicos em torno das políticas públicas e a sinergia entre os comandos do art. 70 da CF/88 e o novo dever constitucional de avaliação da ação pública.

Essa leitura harmoniza-se com a compreensão de que arranjos institucionais e regimes de *accountability* se constituem gradualmente, por meio de decisões produzidas em diferentes contextos históricos, cujos efeitos se acumulam e se rearticulam ao longo do tempo (Olsen, 2018). Em conjunto, esses vetores relaxaram constrangimentos, ampliaram o horizonte de escolhas e tornaram progressivamente justificável uma atuação controladora sobre políticas públicas que, em período anterior, chegara a ser percebida como verdadeira extrapolação da função das Cortes de Contas

O segundo objetivo específico voltou-se ao modo como os atores institucionais interpretam, justificam e incorporam a avaliação ao repertório dos Tribunais de Contas. As entrevistas demonstraram que as aberturas exógenas não se convertem por si mesmas em alterações ou práticas. Atores institucionais, conselheiros e procuradores, interpretam as possibilidades jurídicas, selecionam problemas, constroem argumentos de adequação e buscam os instrumentos e formas pelos quais a nova atuação pode ser realizada. Na percepção dos entrevistados, o controle concentrado na regularidade jurídica, contábil, financeira e orçamentária, herdado da concepção burocrática que tomava o aspecto formal da conduta administrativa como parâmetro basilar do controle, mostra-se insuficiente para responder a questões sobre a efetividade da ação estatal. Sob a justificativa mais recorrente, de natureza técnico-funcional, a avaliação é apresentada como instrumento capaz de examinar entregas, resultados e utilidade das políticas, produzir informações qualificadas e contribuir para a

correção de falhas, estabelecendo uma ponte entre a competência constitucional das Cortes e a expectativa de que o controle produza benefícios perceptíveis para a sociedade.

É preciso reconhecer, contudo, que o predomínio do argumento técnico não reduz a relevância da dimensão política da incorporação dessa nova atuação. Ao apresentar a avaliação como resposta racional às limitações do controle tradicional, os atores constroem uma base de aceitação capaz de reduzir resistências e buscar consensos internos e externos, mas, em verdade, esse enquadramento pode ocultar escolhas relativas à distribuição de poder, à definição de prioridades e ao reposicionamento institucional. A abordagem dos instrumentos (Halpern; Lascoumes; Le Galès, 2021) permitiu evidenciar essa ambivalência: a avaliação oferece recursos técnicos para conhecer e aperfeiçoar políticas, no entanto, também modifica relações, produz representações sobre a utilidade das Cortes e redefine o espaço que ocupam no sistema de *accountability*.

O terceiro objetivo específico consistiu em identificar e sistematizar os significados atribuídos pelos atores à avaliação de políticas públicas. A incorporação do instrumento avaliativo revelou que as motivações dos atores não se constituíram homogêneas, combinando aspirações conservadoras, relacionadas à preservação e à legitimação institucional dos Tribunais de Contas, com aspirações disruptivas, orientadas à ampliação do valor democrático do controle externo.

Além do sentido técnico-funcional, a análise revelou três dimensões simbólico-políticas (Shulha; Cousins, 1997). A primeira associa a avaliação à aproximação com os cidadãos e ao fortalecimento da *accountability* de viés democrático: ao tratar de saúde, educação, segurança e outros problemas mais aderentes à experiência social, os Tribunais passam a empregar linguagem mais compreensível e a tornar a instituição mais permeável à sociedade. A segunda vincula a avaliação à legitimação, à permanência e à redefinição do valor institucional: diante das críticas dirigidas à composição, ao custo e à utilidade das Cortes, a atuação sobre políticas públicas é percebida como meio de demonstrar relevância e substituir a imagem de um controle, por vezes cartorial, por uma representação voltada à efetividade da ação pública. A terceira refere-se à acomodação das tensões entre controladores e controlados: em contraste com a linguagem sancionadora do controle de conformidade, a avaliação tende a assumir feição diagnóstica e recomendatória, capaz de favorecer o aproveitamento dos resultados e, sobretudo, construir relações menos confrontacionais com os gestores, constituindo-se um instrumento que confere suavização da atuação e flexibilidade estratégica para as Cortes. Esses significados combinam-se, reforçam-se e, em determinadas situações, até entram em tensão. Sua pluralidade constitui, portanto, traço característico da mudança analisada.

O quarto objetivo específico examinou a articulação da dimensão avaliativa com as modalidades tradicionais de controle, especialmente a auditoria operacional e o controle de conformidade. Os resultados indicaram a auditoria operacional como a principal porta de entrada dos Tribunais de Contas no campo das políticas públicas (a "grande ferramenta", na expressão de um dos entrevistados) responsável por desenvolver capacidades e referências metodológicas indispensáveis ao controle de resultados. A proximidade entre as duas atividades, porém, não autoriza tratá-las como equivalentes: a avaliação pode exigir exame mais amplo de desenho, coerência, impacto, utilidade e efeitos de longo prazo, e a natureza dinâmica e fragmentada da ação pública demanda capacidades de resposta e monitoramento nem sempre compatíveis com a elevada formalização, os recortes temporais delimitados e a duração dos procedimentos da auditoria operacional. Desse modo, o instrumento que descortinou o campo das políticas públicas ao controle externo brasileiro revelou limitações para ocupá-lo integralmente.

A controvérsia em torno do instrumento adequado à avaliação de políticas públicas revela que essa escolha ultrapassa uma decisão meramente técnica. Ainda que as normas técnicas estabeleçam diferenças entre os instrumentos e suas finalidades, as manifestações dos atores expressam concepções distintas sobre a escolha instrumental da atividade avaliativa. Para alguns atores, sua vinculação à auditoria operacional assegura estabilidade metodológica e, sobretudo, processual; para outros, a complexidade das políticas públicas requer uma configuração autônoma ou multi-instrumental, capaz de mobilizar, conforme o objeto e a finalidade da avaliação, auditorias, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos. A escolha, dessa forma, mostra-se relevante pois condiciona a profundidade da mudança e o grau de autonomia da nova camada.

O controle de conformidade, por sua vez, permanece como fundamento histórico da identidade das Cortes de Contas e como instrumento indispensável à proteção da legalidade, à salvaguarda dos recursos públicos e à integridade da gestão pública. Soma-se a esse reconhecimento, contudo, a percepção de que uma trajetória institucional assentada exclusivamente nessa vertente não seria capaz de responder às transformações contemporâneas já em curso nem àquelas que se anunciam.

O que se verifica, portanto, não é o movimento de um paradigma de conformidade a um de resultados e de avaliação da ação pública, mas a formação de um arranjo híbrido em que lógicas distintas convivem e precisam ser coordenadas — com complementaridades e tensões que alcançam a intensidade das intervenções (entre recomendar e determinar), a seleção de objetos, a metodologia e a necessidade de conhecimento das arenas e dos interesses que

permeiam as políticas públicas, entre outros. Ampliar a agenda sem concertar tais elementos pode dispersar recursos e converter as Cortes em instituições generalistas e pouco efetivas. De outro lado, a submissão da avaliação a procedimentos excessivamente rígidos pode restringir sua capacidade de acompanhar políticas dinâmicas.

À medida que a avaliação de políticas públicas adquire reconhecimento entre os atores, a controvérsia passa a concentrar-se na definição de sua forma institucional e na construção de consensos sobre os caminhos de sua implementação. Permanecem em disputa a relação com os gestores responsáveis, os instrumentos adequados ou sua combinação, a intensidade da atuação e sua conexão com as demais funções do controle externo. É essa coexistência entre reconhecimento e indefinição que caracteriza o experimentalismo institucional: uma dinâmica própria dessa mudança por camadas, na qual novas práticas são incorporadas ao repertório dos Tribunais de Contas antes que seus contornos basilares sejam integralmente estabilizados. O experimentalismo revela uma institucionalização incompleta, momento em que se disputam e se apreendem as formas de avaliar políticas públicas e se define o tipo de instituição em que os Tribunais de Contas almejam se transformar.

Os pressupostos da pesquisa saíram corroborados desse exame e, em certa medida, refinados. O pressuposto principal foi confirmado: a incorporação do controle de resultados e da avaliação configura mudança gradual, na qual a dimensão avaliativa passa a coexistir e interagir com o repertório preexistente, em relações de complementaridade e tensão. O conceito de *layering* expressa adequadamente o mecanismo predominante da mudança, enquanto a noção de configuração híbrida descreve o arranjo resultante. Quanto ao primeiro pressuposto específico, confirmou-se que as transformações políticas relaxam constrangimentos e abrem possibilidades de mudança, com o refinamento de que seus efeitos dependem da articulação com mudanças jurídicas, sociais e cognitivas.

Já o segundo pressuposto específico foi confirmado e aprofundado: os atores atribuem à avaliação significados técnicos e políticos que justificam sua incorporação, entretanto, esses significados revelaram-se mais plurais do que a simples oposição entre técnica e política sugerida. Abrange utilidade, aproximação democrática, legitimação, sobrevivência institucional e acomodação das relações com os gestores e demais Poderes.

O último pressuposto específico foi igualmente corroborado: a articulação da avaliação com a auditoria operacional e o controle de conformidade produz uma configuração mista, marcada por complementaridades, disputas e aprendizado. A análise evidenciou o papel decisivo da auditoria operacional como porta de entrada e a necessidade de um repertório instrumental mais amplo para a realização da avaliação.

Em síntese interpretativa, a mudança institucional examinada decorre do encontro entre contexto, agência e instrumentos: o contexto amplia ou restringe possibilidades; os atores as selecionam e interpretam; os instrumentos materializam as escolhas e produzem efeitos próprios; e o arranjo preexistente condiciona o modo de incorporação do novo. A Constituição forneceu a base jurídica, a centralidade das políticas públicas redefiniu o objeto relevante do controle, o dever de avaliá-las reforçou a legitimidade da agenda, e os atores transformaram essas condições em argumentos, instrumentos e práticas. A sobreposição da camada avaliativa às funções tradicionais reconfigura gradualmente o repertório e a identidade dos Tribunais, sem eliminar as marcas de sua trajetória.

Reside nessa articulação a principal contribuição teórica da tese: a combinação do neoinstitucionalismo histórico com a abordagem sociológica dos instrumentos permitiu superar duas reduções: a que atribuiria a transformação exclusivamente às alterações formais do ambiente constitucional e a que a explicaria a mudança apenas pelas estratégias internas dos atores. A isso somam-se o refinamento da explicação temporal, que substitui a causalidade concentrada em um marco fundador por uma sequência de aberturas e adensamentos normativos e cognitivos. A análise da avaliação como instrumento da ação pública revela que controvérsias aparentemente neutras ou metodológicas expressam, com frequência, disputas sobre identidade, prioridades e poder.

No plano empírico, a sistematização das percepções de 20 integrantes do corpo dirigente do sistema evidenciou amplo apoio à aproximação com as políticas públicas, acompanhado de desacordo sobre instrumentos, intensidade e limites — e mostrou que as resistências atuais decorrem menos de rejeição à agenda avaliativa e mais de incertezas sobre a capacidade de realizá-la com rigor e adequação institucional.

Sob o plano aplicado, propõe-se, a partir dos achados, que a consolidação da dimensão avaliativa seja acompanhada por escolhas institucionais explícitas: critérios transparentes de seleção das políticas examinadas, capacidades multidisciplinares e acesso a dados, métodos adaptados ao ciclo e ao dinamismo das políticas, combinação coerente entre auditoria, avaliação e monitoramento, e clara diferenciação dos efeitos atribuídos a recomendações e determinações, sempre preservando a independência do controle e o espaço legítimo de discricionariedade dos gestores.

Convém, por fim, reconhecer os limites do que aqui se alcançou. A abordagem qualitativa e a seleção intencional de conselheiros e procuradores de contas foram adequadas ao propósito de compreender interpretações produzidas em posições diretivas, mas não permitem generalização para todos os integrantes das Cortes, não representam a opinião

institucional dos Tribunais aos quais se vinculam, nem das entidades associativas que compõem. O tratamento do conjunto brasileiro de Tribunais de Contas como unidade analítica impõe cautela diante da heterogeneidade federativa e das diferenças de estrutura, capacidades e ambiente político entre as instituições, que a pesquisa não comparou sistematicamente. Tampouco foram incorporadas, de forma equivalente, as perspectivas dos servidores responsáveis pela execução técnica, dos gestores submetidos ao controle e dos beneficiários das políticas. Sobretudo, o fenômeno permanece aberto: a tese captou um momento de uma trajetória em curso, sem condições de aferir a estabilização da nova camada, a natureza e a qualidade das avaliações produzidas ou seus efeitos concretos sobre as políticas examinadas e sobre a confiança pública.

Dessas limitações decorre uma agenda de estudos futuros. Entre seus possíveis eixos, vislumbra-se a investigação das relações entre as controvérsias sobre a operacionalização da avaliação e os diferentes significados que os atores atribuem à incorporação dessa atividade ao repertório das Cortes de Contas. Outrossim, pesquisas comparativas entre Tribunais podem examinar como diferenças de capacidade, composição, liderança e contexto político afetam a velocidade e a profundidade da mudança; estudos longitudinais podem acompanhar a institucionalização da agenda após a Emenda Constitucional nº 109/2021 e verificar se o experimentalismo cede lugar a procedimentos mais estáveis; a inclusão de auditores, gestores, organizações sociais e cidadãos permitiria confrontar as interpretações do corpo dirigente com as experiências de quem executa, recebe ou utiliza os resultados das avaliações.

Mostram-se igualmente relevantes a análise direta dos instrumentos e deliberações produzidos pelas Cortes (auditorias, avaliações, acompanhamentos, decisões e recomendações) e de suas condições de implementação, bem como o aprofundamento das fronteiras democráticas e jurídicas da atuação avaliativa: a relação entre conhecimento técnico e escolha política, a participação dos destinatários das políticas, a transparência dos critérios, o controle das próprias instituições de *accountability* e a medida adequada de deferência às decisões administrativas.

Ao fim deste percurso, conclui-se que o desafio de estudar a transformação não reside tanto em mostrar o que mudou quanto em explicar como, quando e por que a mudança ocorre, bem como o que significa em termos político-institucionais. Nesse processo, as políticas públicas revelaram-se o centro dinâmico da ação estatal, e a análise dos comportamentos e das estratégias dos atores internos — voltados tanto ao fortalecimento institucional quanto à afirmação de suas próprias posições — mostrou-se indispensável à compreensão da mudança, sobretudo pela identificação de suas matizes políticas. O que esta tese permite afirmar, em

síntese, é que, ao incorporarem o controle de resultados e a avaliação de políticas públicas, os Tribunais de Contas não abandonam sua trajetória: reinterpretam-na e ampliam-na. Trata-se de uma mudança relacional, na qual a nova camada de atuação insere as Cortes mais diretamente na arena das políticas públicas, espaço em que se encontram instituições, interesses, estratégias e distintas concepções sobre a atuação estatal, ao mesmo tempo que permanece condicionada pela legalidade, pelos legados históricos e pelos limites de sua posição institucional.

Nesse movimento, uma concepção de *accountability* assentada em respostas padronizadas e rotinas previamente estabilizadas evidencia seus limites diante da complexidade e da contingência das políticas públicas. A consolidação dessa nova camada dependerá menos da simples afirmação de uma competência do que da estabilização de instrumentos adequados, do desenvolvimento de capacidades institucionais, da definição de prioridades e da delimitação de fronteiras legítimas de atuação. É nesse equilíbrio entre continuidade e transformação que reside o alcance da mudança institucional examinada, em sua renovação e na capacidade de converter a ampliação de seu repertório em contribuição efetiva para uma *accountability* democrática que articule legalidade, resultados e utilidade pública da ação estatal.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa, São Paulo**, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006. DOI: 10.1590/S0100-15742006000300007.

ARANTES, Rogério Bastos *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 109-147.

ARAÚJO, Carmem Emmanuely Leitão; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, Fortaleza, v. 9, n. 22, p. 170-187, 2019. DOI: 10.32335/2238-0426.2019.9.22.1030.

ARTHUR, W. Brian. **Increasing returns and path dependence in the economy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Themis: Revista da ESMEC**, Fortaleza, v. 4, n. 2, p. 13-100, jul./dez. 2006. DOI: 10.56256/themis.v4i2.241.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 53, n. 2, p. 5-35, abr./jun. 2002. DOI: 10.21874/rsp.v53i2.283.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BEAUD, Olivier; BLANQUER, Jean-Michel (dir.). **La responsabilité des gouvernants**. Paris: Descartes & Cie, 1999.

BEHN, Robert D. **Rethinking democratic accountability**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, ed. esp., p. 203-224, nov. 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77655.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. 3. ed. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2011.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. Tradução de Alfredo Fait. São Paulo: Mandarim, 2000.

BOGÉA, Daniel. O TCU como fiador de reequilíbrios? Fórmulas inovadoras de controle prévio reforçam tendências anteriores à pandemia. **JOTA**, São Paulo, 8 jul. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-tcu-como-fiador-de-reequilibrios. Acesso em: 8 ago. 2025.

BOVENS, Mark. Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. **European Law Journal,** v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.

BOVENS, Mark. Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism. **West European Politics**, Abingdon, v. 33, n. 5, p. 946-967, 2010. DOI: 10.1080/01402382.2010.486119.

BOVENS, Mark; SCHILLEMANS, Thomas; GOODIN, Robert E. Public accountability. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford handbook of public accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 1-20.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010**. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 71, de 29 de novembro de 2012**. Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 136, de 9 de setembro de 2025**. Altera a Constituição Federal, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026**. Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei nº 15.263, de 14 de novembro de 2025**. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 346/SP. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes, 3 de junho de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, nº 240, divulgado em 01/10/2020, publicado em 02 out. 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.776/SP. Requerente: Associação Nacional dos Auditores dos Tribunais de Contas do Brasil - AUDICON. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes, 3 de junho de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, nº 241, divulgado em 01/10/2020, publicado em 02 out. 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Segundo Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 31.718/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 4 out. 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 202, divulg. 8 out. 2021, publ. 11 out. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da Reforma do Estado, 1). Disponível em: https://bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf. Acesso em: 25 set. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar. 2010. DOI: 10.1590/S0034-75902010000100009.

BRINKERHOFF, Derick W. **Taking account of accountability**: a conceptual overview and strategic options. Washington, DC: USAID, Center for Democracy and Governance, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021a. DOI: 10.21056/aec.v21i85.1579.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, São Paulo, v. 5, n. 16, p. 215-257, jan./mar. 2021b. DOI: 10.48143/RDAI.16.fgc.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as agências reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal. **Revista da CGU**, Brasília, DF, v. 13, n. 24, p. 207-219, 2021. DOI: 10.36428/revistadacgu.v13i24.450.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, Cambridge, v. 59, n. 3, p. 341-369, abr. 2007. DOI: 10.1017/S0043887100020852.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical junctures and institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 147-179.

CASTRO, Ana Luisa Barros de; MACHADO, Cristiani Vieira. A política federal de atenção básica à saúde no Brasil nos anos 2000. Physis: **Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 477-506, 2012. DOI: 10.1590/S0103-73312012000200005.

CEARÁ. **Emenda Constitucional nº 92, de 16 de agosto de 2017**. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Diário Oficial do Estado do Ceará, Fortaleza, 21 ago. 2017. Disponível em: https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/const_e/ec92.htm Acesso em: 18 ago. 2025.

CENEVIVA, Ricardo. **Democracia, accountability e avaliação:** a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. 2005. 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena**: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

CONRAN, James; THELEN, Kathleen. Institutional change. In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (ed.). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 51-70. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.3.

CORTELL, Andrew P.; PETERSON, Susan. Altered states: explaining domestic institutional change. **British Journal of Political Science**, Cambridge, v. 29, n. 1, p. 177-203, jan. 1999. DOI: 10.1017/S0007123499000083.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **O direito nas políticas públicas**. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, jun. 2006. DOI: 10.1590/S0102-69092006000200003.

CRESWELL, John W. **Qualitative inquiry and research design**: choosing among five approaches. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2007.

CUNHA, Milene. **O controle da execução orçamentária como meio garantidor de direitos fundamentais**. In: LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Coord.). Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo – estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 187-216.

DAHL, Robert A. **Poliarquia:** participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornick. São Paulo: Edusp, 1997. Traduzido de: **Polyarchy**: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DANTAS, Bruno. O risco de 'infantilizar' a gestão pública. **O Globo**, Rio de Janeiro, 6 jan. 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401. Acesso em: 15 mar. 2025.

DAVID, Paul A. Clio and the economics of QWERTY. **The American Economic Review**, Nashville, v. 75, n. 2, p. 332-337, maio 1985.

DELPEUCH, Thierry; VIGOUR, Cécile. Ação pública e direito. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Tradução da Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2021. p. 174-200.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service**: serving, not steering. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa:** teorias e abordagens. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, Washington, DC, v. 48, n. 2, p. 147-160, abr. 1983.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 9-20, set. 2013. DOI: 10.5380/rsp.v21i47.34468.

DOGAN, Mattei (ed.). **Political mistrust and the discrediting of politicians**. Leiden: Brill, 2005.

DUTRA, Pedro; REIS, Thiago. **O soberano da regulação**: o TCU e a infraestrutura. São Paulo: Singular, 2020.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 15.ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review,** v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989. DOI: 10.5465/amr.1989.4308385.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do 'campo de públicas'. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, nov./dez. 2016. DOI: 10.1590/0034-7612150981.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005. DOI: 10.1590/S0102-69092005000300007.

FARMER, Tracy; ROBINSON, Kerry; ELLIOTT, Susan J.; EYLES, John. Developing and implementing a triangulation protocol for qualitative health research. **Qualitative Health Research**, v. 16, n. 3, p. 377-394, 2006. DOI: 10.1177/1049732305285708.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de contas do Brasil**: jurisdição e competência. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea: Enap, 2018. p. 355-381.

FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (ed.). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. DOI:10.1093/oxfordhb/9780199662814.001.0001.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. Brasília, DF: Plano Editora, 2003.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert R. Bringing society back in: symbols, practices, and institutional contradictions. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (ed.). **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 232-263.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da Informação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2019. DOI: 10.21728/logeion.2019v6n1.p57-73.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 64-89.

GIDDENS, Anthony. The constitution of society: outline of the theory of structuration. Cambridge: **Polity Press**, 1984.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995. DOI: 10.1590/S0034-75901995000300004.

GOUREVITCH, Peter Alexis. **Politics in hard times**: comparative responses to international economic crises. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

GREIF, Avner; LAITIN, David D. A theory of endogenous institutional change. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 98, n. 4, p. 633-652, nov. 2004. DOI: 10.1017/S0003055404041395.

GRIN, Eduardo. Notas sobre a construção e a aplicação do conceito de capacidades estatais. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 20, n. 1, p. 148-175, 2012.

GUERRA, Gilberto Clarício Martinez; ICHIKAWA, Elisa Yoshie. Institucionalização de representações sociais: uma proposta de integração teórica. **REGE – Revista de Gestão**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 339-359, 2011. DOI: 10.5700/rege430.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: esta é a questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, Brasília, DF, v. 22, n. 2, p. 201-210, 2006. DOI: 10.1590/S0102-37722006000200010.

GUSFIELD, Joseph. The Culture of Public Problems: Drinking-Driving And A Symbolic Order. Chicago: **The University of Chicago Press**, 1981.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. Winner-take-all politics: Public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the United States. **Politics & Society**, v. 38, n. 2, p. 152-204, 2010.

HALACHMI, Arie. Accountability overloads. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford handbook of public accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 560-573. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0011.

HALL, Peter A. **Governing the economy**: the politics of state intervention in Britain and France. New York: Oxford University Press, 1986.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Tradução de Gabriel Cohn. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPr4fj75gb/abstract/?lang=pt. Acesso em: 23 set. 2024. Traduzido de: Political Science and the Three New Institutionalisms. Political Studies, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HALL, Peter A. **Politics as a process structured in space and time.** In: FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam (ed.). The Oxford handbook of historical institutionalism. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 31-50.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília, DF: Enap, 2021. p. 31-59.

HARTLEY, Jean. Case study research. In: CASSELL, Catherine; SYMON, Gillian (ed.). **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. London: Sage, 2004. p. 323-333.

HASSENTEUFEL, Patrick. **Sociologie politique**: l'action publique. Paris: Armand Colin, 2011.

HIRSCHL, Ran. Preserving hegemony? Assessing the political origins of the EU Constitution. **International Journal of Constitutional Law**, Oxford, v. 3, n. 2-3, p. 269-291, 2005. DOI: 10.1093/icon/moi020.

HOGAN, John. Remoulding the critical junctures approach. **Canadian Journal of Political Science**, v. 39, n. 3, p. 657-679, 2006. DOI: 10.1017/S0008423906060203.

HOOD, Christopher. **The tools of government**. Chatham, NJ: Chatham House, 1986.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, Oxford, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991. DOI: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

IMMERGUT, Ellen M. Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change. In: WIMMER, Andreas; KÖSSLER, Reinhart (org.). **Understanding Change**: models, methodologies, and metaphors. London: Palgrave Macmillan, 2006. p. 237-259. DOI: 10.1057/9780230524644_17.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília, DF: Ipea, 2010. v. 2. (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, livro 9). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3189. Acesso em: 16 nov. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB). **NBASP 9020**: avaliação de políticas públicas. Brasília, DF: IRB, 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 300**: fundamental principles of performance auditing. Copenhagen: INTOSAI, 2015.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **GUID 9020**: evaluation of public policies. [S. l.]: INTOSAI, 2019. Disponível em: https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9020-Evaluation-of-Public-Policies.pdf. Acesso em: 3 mar. 2024.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Members -** INTOSAI, [2024]. Disponível em: https://www.intosai.org/about-us/members.html. Acesso em: 4 mar. 2024.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **O controle compartilhado das políticas públicas: uma nova racionalidade para o exercício democrático na sociedade da desconfiança**. Santa Catarina, 2017. 279p. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2017.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea, 2006.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 36, p. 251-275, jan./jun. 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

KARLQVIST, Anders. Going beyond disciplines: the meanings of interdisciplinarity. **Policy Sciences**, Dordrecht, v. 32, n. 4, p. 379-383, 1999.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas públicas sociais. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio Octavio (org.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014. v. 1, p. 175-188.

KETTL, Donald F. **The global public management revolution**: a report on the transformation of governance. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000.

KNIGHT, Jack. **Institutions and social conflict**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of accountability: ICANN and the challenge of multiple accountabilities disorder. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 94-108, 2005. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x.

LASCOUMES, Pierre. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. **L'année Sociologique** (1940/1948-), v. 40, p. 43-71, 1990.

LASCOUMES, Pierre. VIH, exclusions et luttes contre les discriminations. Une épidémie révélatrice d'orientations nouvelles dans la construction et la gestion des risques. **Cahiers de recherche sociologique**, n. 22, p. 61-75, 1994.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. Tradução de Maria José da Silva Aquino Teisserenc. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012. Traduzido de: Gouverner par les instruments. Paris: **Presses de Sciences Po**, 2004.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. (ed.). **The policy sciences**: recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias. Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIROS, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Maria C. de (org.). **Estado, instituições e democracia**: república. Brasília, DF: Ipea, 2010. v. 1, p. 213-248.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas de internacionalização em face dos desafios do século XXI: instituições e políticas voltadas para a ampliação do comércio exterior e o apoio às multinacionais brasileiras. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (org.). **Capacidades estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 385-420.

LIEBERMAN, Robert C. Ideas, institutions, and political order: explaining political change. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 96, n. 4, p. 697-712, dez. 2002. DOI: 10.1017/S0003055402000394.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SACHSIDA, Adolfo (org.). **Políticas públicas**: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, cap. 13, p. 399-416.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. **Revista IBEDAFT**, São Paulo, ano 1, v. 2, p. 311-327, jul./dez. 2020.

LINDBLOM, Charles E. The science of 'muddling through'. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LINDBLOM, Charles E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 39, n. 6, p. 517-526, nov./dez. 1979. DOI: 10.2307/976178.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Práticas não adequadas nos Tribunais de Contas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 220-242, mar./abr. 2020. DOI: 10.1590/0034-761220190270.

LOBE, Bojana; MORGAN, David; HOFFMAN, Kim A. Qualitative data collection in an era of social distancing. **International Journal of Qualitative Methods**, v. 19, p. 1-8, 2020. DOI: 10.1177/1609406920937875.

LODGE, Martin; VAN STOLK, Christian; BATISTELLA-MACHADO, Julia; SCHWEPPENSTEDDE, Daniel; STEPANEK, Martin. Regulation of logistics infrastructure in Brazil. Santa Monica; Cambridge: RAND Corporation; **London School of Economics and Political Science**, 2017.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A carta da democracia**: a construção da ordem de 1988. Rio de Janeiro: edição do autor, 2018.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 53-76, jan./mar. 2004. DOI: 10.1590/0101-31572004-1634.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6709. Acesso em: 10 jun. 2024.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. **World Politics**, Cambridge, v. 16, n. 4, p. 677-715, jul. 1964. DOI: 10.2307/2009452.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Washington, DC, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972. DOI: 10.2307/974990.

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why institutions matter: the new institutionalism in political science**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

MACHADO, Gabriel Santana; PERES, Úrsula Dias. A atuação dos tribunais de contas estaduais na definição dos gastos educacionais: Entre a mudança institucional e a produção de desigualdades regulatórias. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, p. e86179, 2023.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, Dordrecht, v. 29, n. 4, p. 507-548, ago. 2000.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. **Rediscovering institutions**: the organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.

MARIANO, Marcelo Passini; FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; NEVES, Bárbara Carvalho. Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 31, p. e001, 2023.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras de. **Comentários à Lei nº 13.655/2018**: lei da segurança para a inovação pública. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **TCE-MS apresenta o Plano Anual de Fiscalização para 2026, que terá a saúde como área prioritária definida pelo cidadão**. Campo Grande: TCE-MS, 27 nov. 2025. Disponível em: https://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/8233/tce-ms-apresenta-o-plano-anual-de-fiscalizacao-para-2026-que-tera-a-saude-como-area-prioritaria-definida-pelo-cidadao. Acesso em: 19 jan. 2026.

MAY, Peter J. Policy learning and failure. **Journal of public policy**, v. 12, n. 4, p. 331-354, 1992.

MEDEIROS, Bernardo Abreu de. **Os controles em xeque**: entre a hipertrofia e a ineficácia do controle das políticas públicas: uma análise do Tribunal de Contas da União. 2022. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

MIRANDA, Álvaro Guilherme. **Mudança institucional do Tribunal de Contas**: os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização do Brasil. 2009. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. **Revista do Tribunal de Contas de Santa Catarina**, Florianópolis, ano 2, v. 3, p. 113-146, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MULLER, Pierre. Secteur. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.). **Dictionnaire des politiques publiques**. 4. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2014.

NORTH, Douglass C. **Growth and welfare in the American past**: a new economic history. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Selene Peres Peres; MARCELINO, Gileno Fernandez; SILVA, César Augusto Tibúrcio. Os tribunais de contas na interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, p. 1-15, 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 9, n. 3, p. 112-126, jul. 1998. DOI: 10.1353/jod.1998.0051.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of mistrust. In: MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan (org.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. v. 2, cap. 1, p. 29-51.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos**. Tradução da Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 2021.

OLSEN, Johan P. **Accountability democrática, ordem política e mudança:** explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia. Tradução de Eliane Rio Branco. Brasília, DF: Enap, 2018. Traduzido de: **Democratic Accountability, Political Order, and Change**: Exploring Accountability Processes in an Era of European Transformation. Oxford: Oxford University Press, 2017.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PACHECO, Regina Silvia. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando; PACHECO, Regina Silvia (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafio para o estado democrático no século XXI. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, v. 1, p. 171-196.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?** 2019. 194 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2019.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (ed.). **Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies.** Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.

PESSANHA, Charles. Controle externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil. In: SCHWARTZMAN, Luisa Farah *et al.* (org.). **O sociólogo e as políticas públicas**: ensaios em homenagem a Simon Schwartzman. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 243-258.

PETERS, B.Guy. **Institutional theory in political science**: the new institutionalism. London; New York: Pinter, 1999.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000. DOI: 10.2307/2586011.

PIERSON, Paul. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul. Power and path dependence. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 123-146. (Strategies for social inquiry). DOI: 10.1017/CBO9781316273104.

POLLITT, Christopher; SUMMA, Hilkka. Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves. **Public administration**, v. 75, n. 2, p. 313-336, 1997.

POLLITT, Christopher. Towards a New Public Administration theory: some comments on Jocelyne Bourgon's 5th Braibant Lecture. **International Review of Administrative Sciences**, v. 73, n. 1, p. 37-41, mar. 2007. DOI: 10.1177/0020852307075698

POLLITT, Christopher *et al*. **Desempenho ou legalidade?** Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Tradução de Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Traduzido de: **Performance or compliance?** Performance audit and public management in five countries. Oxford: Oxford University Press, 1999.

POSNER, Paul; SHAHAN, Asif. Audit institutions. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford handbook of public accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 488-506.

POWER, Michael. **The audit explosion**. London: Demos, 1994.

POWER, Michael. **The audit society:** rituals of verification. Oxford: Oxford University Press, 1997.

POWER, Michael. **Organized uncertainty**: designing a world of risk management. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

REZENDE, Flávio da Cunha. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 113-130, 2012. DOI: 10.1590/S0102-69092012000100008.

RODRIGUES, Marco Antonio da Silva. **Conversão institucional na reforma da segurança pública no Brasil.** 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

ROSANVALLON, Pierre. **El buen gobierno**. Buenos Aires: Manantial, 2015.

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. 358 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

RUEDA, Lupicinio Íñiguez. Investigación y evaluación cualitativa: bases teóricas y conceptuales. **Atención Primaria**, Barcelona, v. 23, n. 8, p. 496-502, 1999.

SAAVEDRA ECHEVERRY, Saúl. Análisis del desarrollo institucional desde el enfoque institucional histórico. **Papel Político**, Bogotá, v. 21, n. 1, p. 81-100, 2016. DOI: 10.11144/Javeriana.papo21-1.adie.

SALVATORI, Daniella Alvares Melo. **Percepções de controladores e controlados: como as auditorias internas nas autarquias e fundações públicas federais podem auxiliar a gestão no alcance dos seus objetivos institucionais**. 2020. 112 f. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2020.

SANTOS, Iris Gomes dos; SÁTYRO, Natália. Mudança institucional: contribuições para uma agenda de pesquisa nacional. **Caderno CRH**, Salvador, v. 36, e023037, 2023. DOI: 10.9771/ccrh.v36i0.56923.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

SCHEDLER, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?** México, DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004. (Cuadernos de Transparencia, 3).

SCOTT, W. Richard. The adolescence of institutional theory. **Administrative Science Quarterly**, Ithaca, v. 32, n. 4, p. 493-511, dez. 1987. DOI: 10.2307/2392880.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2001.

SHULHA, Lyn M.; COUSINS, J. Bradley. Evaluation use: theory, research, and practice since 1986. **Evaluation Practice**, New York, v. 18, n. 3, p. 195-208, 1997. DOI: 10.1177/109821409701800305.

SIEBER, Joan E. Empirical research on research ethics. **Ethics & Behavior**, v. 14, n. 4, p. 397-412, 2004.

SKOCPOL, Theda. **States and social revolutions**: A comparative analysis of France, Russia, and China. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers**: The political origins of social policy in the United States. Revised ed. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. DOI: 10.1590/S1517-45222006000200003.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 72 p.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União**: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SPECK, Bruno Wilhelm. Tribunais de contas. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 551-558.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (ed.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014.

THELEN, Kathleen. **How institutions evolve**: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado. **Plano anual de fiscalização**: exercício 2024. Palmas: TCE-TO, 2024. Disponível em: https://www.tceto.tc.br/wp-content/uploads/2025/02/Plano-Anual-de-Fiscalizacao-de-2024.pdf . Acesso em: 18 jan. 2026

TOMAZINI, Carla. Mudança de políticas públicas: a força das ideias. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília, DF: Enap, 2021. p. 201-223.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, out./dez. 1993.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 31, n. 121, p. 265-271, jan./mar. 1994.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **O Tribunal de Contas da União e os 30 anos da Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF: TCU, 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VEDUNG, Evert; PEDONE, Luiz. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: fundamentos e modelos. Niterói: Luzes, 2021.

VIBERT, Frank. **The rise of the unelected**: democracy and the new separation of powers. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

WEAVER, R. Kent; ROCKMAN, Bert A. (ed.). **Do institutions matter?** Government capabilities in the United States and abroad. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1993.

WEIR, Margaret. When does politics create policy? The organizational politics of change. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONECK, Stephen; GALVIN, Daniel (org.). **Rethinking political institutions**: the art of the State. New York: New York University Press, 2006. p. 171-186.

WEISS, Carol H. How can theory-based evaluation make greater headway? **Evaluation Review**, Thousand Oaks, v. 21, n. 4, p. 501-524, ago. 1997. DOI: 10.1177/0193841X9702100405.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. 2. ed. Boston: Little, Brown, 1974.

WILLEMAN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e instituições superiores de controle no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago. 2013.

WILLEMAN, Marianna Montebello. ***Accountability* democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016.

YIN, Robert K. **Case study research and applications:** design and methods. 6. ed. Los Angeles: Sage, 2018.

ZANELLI, José Carlos. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 7, n. esp., p. 79-88, 2002. DOI: 10.1590/S1413-294X2002000300009.

ZITTOUN, Philippe. A abordagem pragmática das políticas públicas. In: OLIVEIRA, Osmany Porto de; HASSENTEUFEL, Patrick (org.). **Sociologia política da ação pública**: teorias, abordagens e conceitos. Brasília, DF: Enap, 2021. p. 114-134.

ZYMLER, Benjamin. O Tribunal de Contas da União 20 anos após a Constituição Federal de 1988. **Revista Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 130, 30 jun. 2011. Disponível em: https://editorajc.com.br/o-tribunal-de-contas-da-uniao-20-anos-apos-a-constituicao-federal-de-1988-parte-1/ . Acesso em: 20 jan. 2024.

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Meu nome é Emil Leite Ibrahim, sou doutorando no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Esta entrevista integra a coleta de dados da pesquisa intitulada "A incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao repertório dos Tribunais de Contas brasileiros: uma análise da mudança institucional". O objetivo do estudo é analisar a configuração do processo de mudança institucional dos Tribunais de Contas brasileiros associado à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao seu repertório de atuação.

Caso concorde em participar do estudo de forma voluntária e gratuita, peço a gentileza de assinar o Registro de Consentimento Livre e Esclarecido (RCLE), em anexo. Informo que esta entrevista poderá ser gravada e será objeto de registros escritos ao longo de sua realização. Os resultados serão utilizados exclusivamente para os fins da tese, publicações e eventos científicos. Em todos os casos, a identidade dos entrevistados manter-se-á em sigilo.

O roteiro da entrevista compreende questões inerentes ao tema da tese, em geral buscando identificar características alusivas ao sistema dos Tribunais de Contas.

Cabe esclarecer que o roteiro da entrevista não é definitivo. Outras perguntas, além das apresentadas, podem ser elaboradas à medida que a entrevista se desenvolve.

Agradeço antecipadamente as contribuições recebidas que serão úteis para os propósitos deste estudo. Os resultados obtidos por esta pesquisa, bem como qualquer outra produção científica decorrente dela, poderão ser encaminhados eletronicamente para o (a) Senhor(a).

INTRODUÇÃO AO QUESTIONÁRIO

Um movimento que tem se intensificado nos últimos anos é o papel cada vez mais estratégico dos Tribunais de Contas na gestão pública brasileira. Tradicionalmente voltadas ao controle contábil, financeiro e de legalidade, essas instituições têm ampliado suas atribuições diante de um cenário voltado às políticas públicas, marcado por transformações gerenciais, tecnológicas, assim como pela crescente demanda por transparência e pela necessidade de garantir maior eficiência no uso dos recursos públicos.

Esse processo de mudança tem desafiado os Tribunais de Contas a se reinventarem, modernizando práticas e adotando mecanismos voltados tanto à conformidade quanto à avaliação dos resultados das políticas públicas. Trata-se de uma transição complexa e repleta de oportunidades para fortalecer a atuação dessas instituições como agentes de transformação positiva na administração pública.

Considerando sua experiência e visão estratégica sobre esse campo, convido-o a compartilhar suas percepções sobre essa trajetória. Em especial como tem observado essa adaptação, quais avanços considera mais significativos e quais desafios institucionais ainda precisam ser enfrentados para consolidar um modelo de atuação.

Sua contribuição será essencial para melhor compreensão desse processo e servirá para a reflexão do papel dos Tribunais de Contas no fortalecimento da governança pública e na promoção de uma gestão pública mais transparente e eficaz.

Agradeço, desde já, pela sua disponibilidade e colaboração!

QUESTÕES-GUIA

1. Como o senhor percebe a trajetória do Sistema de Controle Externo Nacional, pós Constituição de 1988, diante do alargamento de regimes e processos de *accountability*, sobretudo em razão da preocupação crescente da comunidade pública – controladores e gestores – com o desempenho e os resultados de políticas públicas?
2. De que modo a atuação das instituições de *accountability* pode influenciar os resultados, o desempenho e as entregas da gestão pública? Em que medida os Tribunais podem ou devem avançar com atuações que se voltem ao controle do desempenho e às políticas públicas?

3. Como conciliar a atuação do controle externo sob o viés legalista ou de conformidade com um controle voltado ao desempenho e à avaliação de políticas públicas?

4. Qual a relação existente entre os processos atuais de prestação de contas e responsabilização com a eficácia das políticas públicas? Como os processos de prestação de contas e os pareceres prévios das contas de governo podem ser conformados para refletir os resultados das políticas públicas e do controle de desempenho?

5. Existem exemplos de sucesso ou fracasso na atuação das instituições de *accountability* sobre a avaliação de políticas públicas ou no controle de performance? Quais aprendizados institucionais decorreram de tais exemplos?

6. Quais são os principais desafios e resistências à ampliação do controle de desempenho e avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas? E quais estratégias podem ajudar a superá-los?

7. Quais atores (internos e externos) e instituições o senhor considera chaves para impulsionar ou obstar mudanças no sistema de controle externo governamental em direção ao controle de resultados e a avaliação de políticas públicas? Como esses atores têm se posicionado nesse processo?

8. Quais capacidades institucionais ensejam o exercício da tutela da *Accountability* de resultados pelos Tribunais de Contas no Brasil? Quais capacidades os Tribunais de Contas já detêm e quais precisam ser desenvolvidas para responder a atuação sobre desempenho e políticas públicas?

9. Quais outras estratégias o senhor considera importantes para consolidar ou fortalecer a institucionalização do controle de desempenho e da avaliação de políticas públicas nos Tribunais de Contas?

10. Diante desses múltiplos regimes de *accountability*, de conflitos institucionais e da emergência da inteligência artificial, entre outros, qual a sua visão acerca do perfil institucional do sistema Tribunal de Contas no futuro?

11. Por fim, considerando o objeto estudado, o senhor indicaria algum outro ator relevante integrante do corpo deliberativo (ou ministerial) dos Tribunais de Contas e de suas Associações representativas que deveria ser entrevistado?

APÊNDICE B – REGISTRO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Estudo: **A incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao repertório dos Tribunais de Contas brasileiros: uma análise da mudança institucional**

Pesquisador Responsável: **Emil Leite Ibrahim**

REGISTRO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(A) Sr.(a) está sendo convidado(a) a participar de uma pesquisa. Por favor, leia este documento com bastante atenção antes de assiná-lo e sinta-se à vontade para fazer perguntas se algo não estiver claro ou se desejar mais informação.

A proposta deste registro de consentimento livre e esclarecido (RCLE) é explicar tudo sobre o estudo e solicitar a sua permissão para dele participar.

Esta pesquisa faz parte de uma tese de doutorado da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

O objetivo desta pesquisa consiste em Analisar a configuração do processo de mudança institucional dos Tribunais de Contas brasileiros associado à incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao seu repertório de atuação e tem como justificativa contribuir para a produção de conhecimento acadêmico e institucional sobre o papel estratégico das Cortes de Contas na promoção da boa governança pública, a partir de suas transformações recentes no campo do controle de desempenho e avaliação de políticas públicas.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevistas em profundidade, conduzidas a partir de roteiro aberto elaborado com base no referencial teórico da *accountability* e da teoria institucional. O roteiro é composto exclusivamente por questões abertas, permitindo ao participante discorrer de forma livre e reflexiva sobre suas percepções institucionais e sua interpretação acerca das transformações recentes no papel e nas práticas dos Tribunais de Contas, especialmente no que se refere ao controle de resultados e à avaliação de políticas públicas.

As perguntas limitam-se estritamente ao âmbito profissional e institucional, não contemplando questões de natureza íntima, sensível, pessoal ou alheias às atribuições

exercidas, de modo a resguardar a privacidade dos participantes e minimizar quaisquer riscos éticos associados à pesquisa.

Embora não haja benefícios diretos ao participante, os resultados da pesquisa poderão contribuir para reflexões e avanços no campo da atuação dos Tribunais de Contas, além de fomentar o debate acadêmico e institucional sobre *accountability* e avaliação de políticas públicas.

Sua participação na pesquisa é totalmente voluntária, ou seja, não é obrigatória. Caso o(a) Sr.(a) decida não participar, ou ainda, desistir de participar, poderá retirar seu consentimento durante a pesquisa. Não haverá despesas reembolsadas, uma vez que a participação ocorrerá por videoconferência ou em local acessível ao participante, sem custos adicionais.

Solicito também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto, bem como em todas fases da pesquisa.

Caso o(a) Sr.(a) tenha dúvidas, poderá entrar em contato com o pesquisador responsável Emil Leite Ibrahim pelo e-mail emil.ibrahim@pped.ie.ufrj.br. Esse Termo é assinado em duas vias, sendo uma do(a) Sr.(a) e a outra para o pesquisador.

Caso tenha dúvidas se o pesquisador agiu de forma correta, o Sr.(a) poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do CFCH no seguinte endereço: Campus da UFRJ da Praia Vermelha – Prédio da Decania do CFCH, 3º andar, Sala 30, (21) 3938-5167, ou pelo e-mail cep.cfch@gmail.com.

Declaração de Consentimento

Concordo em participar do estudo intitulado: A incorporação do controle de resultados e da avaliação de políticas públicas ao repertório dos Tribunais de Contas brasileiros: uma análise da mudança institucional.

_____ Nome do participante _____ Assinatura do participante	Data: _____/_____/_____

Eu, Emil Leite Ibrahim, declaro cumprir as exigências contidas nos itens IV.3 e IV.4, da Resolução nº 466/2012 MS.

_____ Assinatura e carimbo do Pesquisador	Data: _____/_____/_____