

O Conhecimento Regional e o Papel dos Tribunais de Contas: relato de uma experiência

*Regional Knowledge and the Role of Audit Courts:
report of an experience*

Fabian Scholze Domingues¹

César Luciano Filomena²

Alessandro Donadio Miebach³

Resumo

Este artigo busca refletir sobre a experiência da interação acadêmica entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) em torno de temas relevantes à construção do conhecimento regional, à avaliação das políticas públicas e à formação dos servidores públicos estaduais e municipais como profissionais capacitados a lidar com as metodologias e áreas do conhecimento do século XXI. O objetivo é o de descrever e analisar as condições epistemológicas, institucionais e regionais que permitiram o estabelecimento desta parceria, com evidentes ganhos para o interesse público. Parcerias entre as Entidades Superiores de Fiscalização, como o TCE-RS e as IFES, como a UFRGS, têm o potencial de permitir ganhos significativos na apropriação de novos conhecimentos, na adoção de metodologias mais condizentes com a realidade profissional do setor público e na promoção de respostas mais rápidas a mudanças de cenário socioeconômico, como o que assistimos recentemente com a pandemia de COVID-19.

Palavras-chave: Setor Público; Entidades Superiores de Fiscalização; Instituições Federais de Ensino; Parcerias.

Abstract

This paper seeks to reflect on the experience of academic interaction between the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS) and the Audit Court of the State of Rio Grande do Sul (TCE-RS) around relevant themes to the construction of regional knowledge, the evaluation of public policies and the training of state and municipal civil servants as

¹ Doutor em Economia, Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS, E-mail: fabiandomingues@gmail.com - ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6701-9932>

² Doutor em Ciência Política e auditor do TCE-RS. E-mail: cesarlucianofilomena@gmail.com - ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9676-996X>

³ Doutor em Economia e professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS. E-mail: aledonadio@gmail.com - ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6619-2082>

professionals able to deal with the methodologies and areas of knowledge of the XXI century. The objective is to describe and analyze the epistemological, institutional and regional conditions that allowed the establishment of this partnership, with evident gains for the public interest. Partnerships between Supreme Audit Institutions, such as TCERS and IFES, such as UFRGS, have the potential to allow significant gains in the appropriation of new knowledge, in the adoption of methodologies more consistent with the professional reality of the public sector and in the promotion of faster responses to changes in the socio- economic scenario, such as the one we recently witnessed with the COVID-19 pandemic.

Key-words: Public Sector; Supreme Audit Institutions; Federal Education Institutions; Partnerships.

Introdução

Este artigo busca refletir sobre a experiência da interação acadêmica entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) em torno de temas relevantes à construção do conhecimento regional, à avaliação das políticas públicas e à formação dos servidores públicos estaduais e municipais como profissionais capacitados a lidar com as metodologias e áreas do conhecimento do século XXI. O objetivo é o de descrever e analisar as condições epistemológicas, institucionais e regionais que permitiram o estabelecimento desta parceria, com evidentes ganhos para o interesse público. Inicialmente a cooperação entre ambas as instituições foi celebrada como um acordo de cooperação técnica em 2020, e, entre os anos de 2021 e 2022, como um contrato de cooperação técnica, envolvendo repasse de recursos para financiamento de projetos de pesquisa, seminários, cursos de extensão, revista científica e site contendo o memorial eletrônico do TCE-RS.

O artigo se divide em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta e discute criticamente a estrutura universitária, baseada nos pilares do ensino, pesquisa e extensão, para, então, focar na estrutura de incentivos da pesquisa nacional, dirigida pelas prioridades e critérios das agências de fomento, assim como pelas classificações internacionais. Argumenta-se que o modo como esses incentivos à pesquisa é estruturado dificulta e fragiliza a produção do conhecimento regional, pois os fatores de impacto para os temas de pesquisa circunscritos às regiões são menores e menos relevantes aos grandes centros de pesquisa mundial. Contudo, destaca que o conhecimento

regional ainda reserva um papel fundamental para o desenvolvimento econômico e social e que, particularmente no Rio Grande do Sul, este foi fragilizado nos últimos anos, seja por conta da extinção da Fundação de Economia e Estatística (FEE), seja por gestões governamentais marcadas pela visão neoliberal, que apregoam mudanças no caráter das funções do Estado e a passagem de suas funções clássicas e mais essenciais, como a produção de estatísticas e análises econômicas acerca da economia e sociedade estadual, para a iniciativa privada. De outra parte, os órgãos públicos da administração do Estado brasileiro em suas três esferas passaram por uma revolução tecnológica nas duas últimas décadas em função dos assim chamados sistemas estruturantes da administração pública, mecanismos de suporte auxiliares às atividades desempenhadas pelos órgãos setoriais, sob a coordenação e supervisão de um órgão central. Esses sistemas estruturantes também se encontram ativos na administração do Estado do Rio Grande do Sul, sendo responsáveis, por exemplo, pela execução orçamentária, financeira e gestão da folha de pagamentos e se constituem como *locus* de análise das auditorias operacionais. A mudança de paradigma tecnológico resultou numa abundância de dados primários que, embora auxiliem as gestões na tomada de decisões e no controle das contas públicas estaduais e municipais, ainda são pouco estudados e utilizados, seja para a construção do conhecimento regional, seja para avaliação das políticas públicas.

A segunda seção busca circunscrever a atribuição da avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas, como Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), ponderar seus riscos de posicionamento, sopesar a obrigação de avaliar com as devidas distâncias institucionais, bem como estabelecer os parâmetros para a construção dos marcos de avaliação das políticas públicas, a partir de três cuidados metodológicos: observar a natureza política das EFS, introjetar a natureza política de quem governa enquanto variável fundamental da avaliação das políticas públicas e reconhecer a impossibilidade de juízos de valor axiologicamente neutros nas avaliações dessa natureza - estes cuidados não significam, evidentemente, negar o papel das justificativas a serem dadas em seus devidos contextos. Observados esses condicionantes, ressalta-se o rico potencial de trabalho acadêmico, científico e de notório interesse público dos documentos e dados sob guarda das EFS que podem e devem qualificar governos, servidores e a própria cidadania.

A terceira seção apresenta a relação entre as EFS e as universidades. Aqui são exploradas as peculiaridades de cada tipo de instituições, suas características e especificidades. Por fim são identificados elementos de interação institucional que permitam sinergias entre EFS e universidades

A quarta seção discute a relação entre a reestruturação dos programas de pós-graduação profissional pela CAPES, o contexto atual do Rio Grande do Sul e as potencialidades de interações acadêmicas. O desenvolvimento do sistema de programas de pós-graduação profissionais é visto como uma ferramenta potente para a construção do conhecimento regional, alternativa aos tradicionais programas acadêmicos, capaz de criar sinergias e pontos de convergência com empresas e instituições públicas. Entre as sinergias criadas, destaca a possibilidade de inserção de profissionais com experiência e conhecimento em problemas complexos, capazes de transmitir e disseminar conhecimentos aplicados à resolução de problemas práticos e profissionais, como são aqueles encontrados pelas auditorias operacionais das EFEs. Os PPGs profissionais também permitem que a própria missão institucional do programa esteja vinculada a esses problemas (no caso em tela, à produção de conhecimento por meio de ciência de dados e à avaliação econômica de políticas públicas), permitindo a criação de cursos e de disciplinas inteiramente voltadas à resolução de problemas de natureza prática e profissional. Por fim, ilustra as possibilidades que se abrem para o conhecimento regional por meio dos programas profissionais. Para tanto, apresenta brevemente as dinâmicas que estruturaram as pesquisas objeto de contrato de interação acadêmica (IAP- 0001417), entre a UFRGS e o TCERS (Brasil, 2021), que teve parte significativa de sua negociação e realização durante as restrições sanitárias e o distanciamento social imposto pela COVID-19. As considerações finais apresentam possíveis direções para parcerias desta natureza.

2. Universidades, incentivos e conhecimento regional

As finalidades da educação superior brasileira são apresentadas na Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)⁴. Os objetivos consignados na LDB se consolidaram nas

⁴ Entre as finalidades da educação superior destacadas pela LDB, ressaltamos o estímulo ao desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, à formar diplomados nas diferentes

estruturas das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a partir do tripé acadêmico ensino, pesquisa e extensão. O ensino se constitui como a principal atividade efetuada pelas universidades. De forma geral, a extensão compreende as ações junto à comunidade externa que possibilitam o compartilhamento dos conhecimentos adquiridos pelas universidades. Já a pesquisa constitui-se na própria ação que visa à descoberta de novos conhecimentos.

As atividades de extensão e de pesquisa, de forma geral, ocorrem a partir de uma estrutura de incentivos que busca induzir as atividades dos docentes universitários nas direções definidas pelos órgãos gestores de fomento à pesquisa e pelas próprias instituições de ensino superior (IES). Enquanto as atividades de extensão são mais dependentes das iniciativas dos docentes e, em geral, não possuem linhas nacionais e mesmo regionais de atuação, as atividades de pesquisa, especialmente as realizadas nos âmbitos dos programas de pós-graduação, encontram-se fortemente sujeitas às normas e métricas dos órgãos de fomento, sujeição que tende a induzir a alocação dos esforços dos pesquisadores em atividades mais aderentes às métricas adotadas. Um exemplo deste tipo de conduta é a ênfase em publicações em revistas de excelência acadêmica - preferencialmente em língua estrangeira - entre outras exigências de impacto e de classificação⁵. Um resultado contraditório deste movimento consiste no fato de que existe pouco incentivo à pesquisa direcionada para a realidade local, provocando um descolamento entre os objetivos de pesquisa e o estudo da realidade regional. Alguns estados como São Paulo e o Rio Grande do Sul dispõem de instituições regionais de fomento à pesquisa, como a FAPESP paulista ou a FAPERGS gaúcha.

áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua. Do ponto de vista da pesquisa, a LDB incentiva o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia, busca promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; A LDB também visa suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; Busca estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade; Visa promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas (Brasil, 1996).

⁵ Um exemplo deste fato pode ser observado nas avaliações das revistas da área de economia. Das revistas constantes na versão mais recente do sistema Qualis Periódicos referente ao quadriênio 2013-2016, que estabelece a hierarquia de relevância das publicações científicas, no primeiro estrato, com 114 publicações, nenhuma é brasileira. No segundo estrato, composto por 151 publicações, há somente duas revistas brasileiras vinculadas à área da economia da saúde.

Essas instituições desempenham papel relevante no incentivo a pesquisa com ênfase na realidade regional, entretanto sua atuação esbarra nas limitações de recursos e amplidão das necessidades de financiamento de pesquisa, que abrange não apenas o sistema universitário, como também instituições de pesquisa e do setor produtivo, buscando atuar junto aos diferentes setores de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) (Fapergs, 2022).

No campo das ciências sociais aplicadas, a emergência de bases de dados públicas, especialmente as bases regionalizadas, devido aos grandes sistemas estruturantes que proliferaram no serviço público, implicam em uma mudança de perspectiva e de possibilidades de uso das metodologias de análise das políticas públicas. Diferentemente de outros momentos da história brasileira, hoje existe uma quantidade enorme de dados oriundos dos sistemas estruturantes do setor público, gerados a cada exercício, que podem ser analisados e avaliados de modo a conduzir aprimoramentos nas políticas públicas. Para tanto, o uso de linguagens de informática que permitem a extração e a organização de grandes quantidades de dados passa a ser cada vez mais necessário para a realização de estudos de avaliação das políticas públicas.

A dinâmica exposta acima tem demandado a superação das dicotomias brevemente expostas. Ou seja, há um descompasso entre as possibilidades de informação e de base de dados para a implementação de investigações de natureza científica com elevado impacto local e os incentivos que induzem a ação dos pesquisadores universitários, submetidos como estão às métricas dos órgãos e fomento à ciência, aos processos de ranqueamento pessoal e institucional e às métricas classificatórias adotadas. De certa forma as estruturas desenhadas para a disseminação da ciência também podem operar, contraditoriamente, como inibidores dessa disseminação⁶.

Cabe ponderar que uma maneira relevante de superar tais inibições é a construção de parcerias com órgãos que tenham interesse e mesmo a necessidade de incorporar esse tipo específico de conhecimento regional em suas atividades. Como será visto na próxima seção, Entidades Fiscalizadoras Superiores, como os Tribunais de Contas Estaduais tem esse perfil. A criação e a manutenção de uma parceria estratégica, de longo prazo, entre as EFES e as universidades permitem

⁶ A discussão das causas deste processo está além do escopo deste trabalho.

que essas possam se apropriar de bases de dados públicas com metodologias, procedimentos e práticas de pesquisa típicas do ambiente universitário ao mesmo tempo que as EFES passam a incorporar as metodologias utilizadas e os conhecimentos produzidos nas rotinas de fiscalização e controle.

3 Da avaliação das políticas públicas à qualificação

A agenda de avaliação de políticas públicas (*public policy*) pelos Tribunais de Contas do Brasil como Entidade Fiscalizadoras Superiores (EFS) é recente. Ela integra o escopo contemporâneo de trabalhos de *accountability* horizontal⁷ lastreados em normalizações de auditoria – NBASP 9020 – que se tornaram obrigatórios por regramentos introduzidos na Constituição em 2021 (IRB, 2020; Brasil, 2021). Necessárias, recomendáveis e úteis para a cidadania, para a democracia e para as áreas de conhecimento, essas avaliações não são de imediata aplicação. Trazem consigo riscos aos posicionamentos nos quais o conteúdo político integrante da análise das políticas como *policy* tende e tenderá ao transbordamento para as arenas de disputas políticas, típicas da política como *politics*: algo não recomendável para legitimidade dos órgãos públicos especializados em avaliar a regularidade dos atos administrativos de quem governa como são as EFS. A questão é o que fazer para equacionar obrigação de avaliar com garantias aos distanciamentos institucionais dessas arenas.

A construção de marcos para viabilizar auditorias de avaliação de políticas públicas requer clareza quanto a precauções em fazê-las: (a) porque as EFS, Tribunais de Contas no Brasil, têm natureza política; (b) porque as políticas públicas fazem parte da *politics* e dos interesses e compromissos de quem governa; e (3) porque não há avaliação, portanto, juízo, politicamente neutro ou independente, sim justificado.

Como procedimento, a efetividade do exercício de *accountability* horizontal é uma das oito dimensões clássicas de Diamond e Morlino (2004) para avaliação da qualidade dos regimes democráticos⁸. A titularidade constitucional no Brasil do

⁷ *Accountability* horizontal, controle de contas públicas e responsabilização de gestores públicos feita por agências públicas estatais (O'Donnell, 1998).

⁸ Além de *accountability* horizontal e, também, vertical, estado de direito, participação e competição política formam o rol de dimensões procedimentais da democracia. Liberdade, relacionada a direitos políticos, civis e socioeconômicos, mais igualdade política dos cidadãos perante as leis integram as

exercício de *accountability* horizontal é dos tribunais de contas, o que não significa um salvo conduto para essas organizações do controle externo formar juízos sobre políticas sem incorrerem em riscos institucionais. A natureza política (*politics*) é a regra, não a exceção. Esse é o enfoque dos poucos estudos existentes sobre tribunais de contas brasileiros⁹.

Concentram-se prioritariamente na problematização de que às EFS devem prevalecer aspectos técnicos e não políticos sobre pareceres favoráveis ou desfavoráveis e/ou reprovação de contas dos gestores, bem como na aplicação de sanções quando constatadas irregularidades (*enforcement*). A hipótese mais frequente é a de que órgãos de controle externo mais permeáveis a interferências das arenas políticas nacionais, regionais e locais são prejudicados quanto à efetividade de *accountability* horizontal que exercem.

Pessanha (2007) observou que EFS submetidas a maiores interferências políticas, em especial mais dependentes do Poder Legislativo, são mais constrangidas ao impor sanções e efetivá-las (menor capacidade de *enforcement*). Melo, Pereira e Figueiredo (2009) investigaram quais fatores articulados a disputas políticas locais têm potencial para explicar maior ou menor efetividade de *accountability* junto aos tribunais de contas subnacionais: volatilidade eleitoral¹⁰, existência ou não de carreiras de conselheiros-substitutos e de Ministérios Públicos de Contas (MPC), dentre outros. Para cinco estados, Hidalgo, Canello e Lima-de-Oliveira (2016) constataram que a hipótese de que conselheiros titulares oriundos de carreiras técnicas (da carreira de conselheiros-substitutos ou de procuradores do MPC) iriam punir irregularidades mais do que os oriundos de indicações políticas, não se confirmou¹¹. Em dois estudos de caso sobre Tribunal de Contas do Rio

dimensões de qualidade de conteúdo das democracias. Por fim, a capacidade de resposta dos governos às demandas e expectativas dos cidadãos (*responsiveness*) integra a dimensão de mensuração da qualidade dos resultados. As proposições de dimensões de avaliação da qualidade da democracia não são exclusivas de Diamond e Morlino (2004). Para uma análise crítica sobre diferentes perspectivas críticas da qualidade da democracia, ver Gugliano (2013).

⁹ Das 5.879 pesquisas publicadas em revistas das ciências humanas e ciências sociais aplicadas com classificação A1 a B2 disponíveis no sítio eletrônico Scielo Brasil entre 2002 e 2020, apenas 19 (dezenove) referiram nos seus objetos e resumos tribunais de contas e instituições assemelhadas. Dessas, 14 (catorze) tinham como objetos a relação das EFS com a *politics* (Scielo, 2022)

¹⁰ Maior volatilidade eleitoral significa menor atenção dos eleitores ao conteúdo político (esquerda ou direita) e aos partidos políticos nas definições de suas preferências eleitorais.

¹¹ Trabalho destaque como o melhor do ano de 2016 na ciência política no Massachusetts Institute of Technology – MIT. Para os estados da Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, os autores verificaram que conselheiros substitutos, que pertencem a uma carreira técnico-burocrática, punem em volume maior que os conselheiros titulares. Porém,

Grande do Sul (TCE-RS), Laureano investigou as interferências da *politics* regional sobre fatores que informam as decisões sobre pareceres de contas dos municípios do Estado (Laureano *et. al.*, 2016; Laureano, 2016).

As relações entre tribunais de contas, suas decisões e a disputa de poder fazem parte de uma institucionalidade informal aos moldes de North (1990), e estão intrinsecamente ligadas aos padrões de controle externo do Brasil. A perspectiva de *politics* que domina as investigações científicas, talvez o senso comum¹², é hegemônica, mas obscurece o potencial que o trabalho e o produto das EFS têm para qualificar governos, o Estado *lato sensu* e a cidadania. Esclarecida a primeira precaução, apontamos que mais importante que as decisões sobre contas, são as informações e análises que os tribunais de contas têm e detêm sobre todos os entes federados e organizações que auditam. A questão é como incrementar a utilidade dos trabalhos e dados que possuem.

A agenda de avaliação de políticas públicas é um dos caminhos necessários para que os interesses sobre o que fazem os tribunais de contas sejam redirecionados para o que importa mais. Como dito anteriormente, porém, essa mudança de direção contém riscos institucionais.

A ideia de riscos está atrelada ao reconhecimento de que políticas como diretrizes (*policy*) e políticas públicas são parte da política (*politics*) entendida como relações/disputas de poder. Como afirmam Lasswell e Kaplan (1998), *policy* e políticas públicas expressam o que aqueles que têm poder, os que governam, pretendem. Portanto, integram o rol das disputas da política (*politics*). Numa abordagem hodierna, políticas públicas são escolhas do que fazer ou não daqueles que governam (Dye, 2013). E não é pouco o que fazem através delas os governantes para distribuir seletivamente benefícios maiores a determinados setores e grupos do que a outros.

Sem ilusões de universalidade, admitir que políticas públicas existam para reforçar a política é a segunda precaução para a agenda de avaliação. Isso é fato até mesmo em áreas como saúde e educação nas quais a gestão de projetos e de programas é compartilhada entre entes federados (União, estados e municípios). Logo, organizações reconhecidamente políticas, mesmo com uma roupagem

conselheiros titulares indicados a partir de carreiras técnicas (conselheiros-técnicos) não punem mais que conselheiros originários de escolhas políticas feitas pelo Executivo e Legislativo.

¹² Acerca da visão dos *stakeholders* sobre tribunais de contas, conferir Arantes, Abrúcio e Teixeira (2005).

técnico-institucional como os tribunais de contas, quando avaliam políticas públicas – suas metas, objetivos e impactos –, posicionam-se sobre os governos, formando juízos acerca de interesses latentes ou manifestos nelas contidos. Ao fazê-los, retroalimentam conflitos nas arenas de poder. Porém, são recursos públicos que sustentam políticas públicas, cuja responsabilidade de atestar a regularidade dos usos feitos por quem governa, de formar juízo, compete a quem faz *accountability* horizontal: os tribunais de contas. Se há o dever de avaliar, o problema concentra-se na clareza de critérios utilizados para elaboração dos juízos referidos.

A clareza de critérios para seleção de fatores a serem considerados na análise de políticas públicas é a terceira precaução para garantir a elas institucionalidade. Entendemos que é a chave para que os juízos de avaliação tenham lastro sem ilusões de neutralidade e independência: equívocos que normalizações como da NBASP 9020 não superam (IRB, 2020). A norma referida, a par de reconhecer os limites, constrangimentos e riscos dessa modalidade de auditoria, insiste na neutralidade e na independência como pressupostos, algo que entendemos inviável e desnecessário para garantir a legitimidade das avaliações.

Conforme a NBASP 2020, garantir-se-ia os pressupostos para os juízos através da combinação de métodos científicos de pesquisa com o exame da responsabilidade das autoridades públicas e dos agentes da sociedade civil, incluindo-os na avaliação. Essas condições mediam e são necessárias, mas não atestam a neutralidade e a independência.

No que importa, a ciência em si não é neutra e, tampouco, os métodos científicos, em especial quando o objeto diz respeito a políticas públicas vistas à luz de fenômenos sociopolíticos. Diz Baquero: “é fundamental que o pesquisador entenda que uma pesquisa nunca é neutra. Por trás de qualquer estatuto ou pesquisa, existem interesses com base nos pressupostos teórico-metodológicos do pesquisador”. (Baquero, 2009, p. 8). Se assim é para quem pesquisa, também vale para quem elabora juízos. Seja para quem investiga, seja para quem julga, seja para quem elabora e governa por políticas públicas há visões de mundo, valores que importam mais que outros, leituras da realidade: há ontologia. Ela é o ponto de partida de toda pesquisa, que informa a teoria científica – a epistemologia – que dá sustentação lógica aos pressupostos, conceitos, definição de problemas a serem investigados e critérios. Por conseguinte, a epistemologia informa a abordagem metodológica, o caminho, para responder aos problemas, definir objetivos de uma

investigação e construir conhecimento sobre ela. Só então, após esclarecer ontologia, epistemologia e metodologia é que são definidos o conjunto de procedimentos para que os objetivos sejam atingidos: o método.

Para Parsons (2009), análises de políticas públicas feitas segundo perspectivas ontológico-epistemológicas diferentes, jamais neutras, focam cada uma em seus problemas investigativos próprios, nos seus objetivos, nas metodologias e métodos mais adequados à realidade que querem responder. Assim, avaliações de resultados e impactos díspares é o que se espera.

Para tribunais de contas, avaliar políticas públicas, mais adequado, analisar, exige ainda um processo de razoável esforço de adaptação paradigmático na forma de abordagem de auditoria e de formação de juízos. Essa adaptação precisa se alicerçar em parcerias estratégicas com setores especializados na produção do conhecimento, para os quais a prática de trabalhar ontologia, epistemologia, metodologia e método segundo um fio condutor articulado a contextos é rotina. Essa rotina que permite construir saberes, questionamentos sobre eles e contraditórios tem de ser incorporada às EFS. Um trajeto de mão dupla nos quais a transparência das escolhas teórico-metodológicas em detrimentos de outras para avaliação de políticas públicas ao invés de trazer riscos institucionais, pode qualificar a cidadania, a democracia e os governos. Algo que, sem ilusões de neutralidade e independência, para além de justificar os juízos emitidos do órgão de controle externo, legitima avaliações sobre as políticas públicas que alimentam a política.

4 EFS e as universidades

As necessidades das EFS no que tange à avaliação de políticas públicas se articulam com as possibilidades de produção de conhecimento aplicado por parte das IFES. Existem assim sinergias potenciais entre esses dois tipos de instituições passíveis de balizar ações de natureza institucional conjuntas. Como visto na seção anterior, as EFS possuem o desafio da avaliação de políticas conforme métodos, que, embora não sejam axiologicamente neutros, podem e devem ser fundamentados e justificados. Este desafio se ajusta às diversas dimensões das ações acadêmicas, tanto de extensão quanto de pesquisa, já observadas na primeira seção deste artigo.

Para as EFS existe a complexidade da incorporação de alguns elementos intrinsecamente prospectivos e exploratórios da atividade inerente à pesquisa em

suas rotinas de trabalho. A complexidade deriva de que se trata de elemento novo que exige o desenvolvimento e a incorporação de novas competências e habilidades que não são usualmente demandadas ou requeridas para a realização das tarefas de rotina, seja pelo seu grau de abstração, seja pela exigência de recortes teóricos ou metodológicos. Já no caso da universidade, se por um lado a atividade de pesquisa é inerente às suas atribuições, existe a já mencionada estrutura de incentivos que permeia as agências de fomento à pesquisa e que privilegiam o conhecimento, o método e as técnicas dos grandes centros internacionais.

A construção do conhecimento regional pode ser buscada por meio do aperfeiçoamento institucional que já existe em nível regional da estrutura de incentivos que permita a articulação de grupos de pesquisa e de trabalho, com objetivos de longo prazo, com sistemas de financiamento, formação, treinamento e contratação de pessoal especializado. Neste sentido, cabe destacar dois pontos:

Primeiro, o fortalecimento e disseminação dos programas de pós-graduação profissionais¹³, que aceitam como entregas finais de mestrado e de doutorado não apenas dissertações e teses, como também inúmeros outros produtos profissionais, como patentes, algoritmos, base de dados, extratores de informação, entre outros. Não apenas as formas de entrega do que conta como um produto final de mestrado e doutorado se alteraram a partir dos programas profissionais estabelecidos pela CAPES. Ocorreram também mudanças importantes no sistema de incentivo dos programas de pós-graduação profissionais em relação aos programas de pós-graduação acadêmicos. As parcerias com empresas e instituições públicas, a ênfase na solução de problemas práticos e profissionais passaram a ser altamente valorizados pela principal agência de fomento brasileiro, a CAPES, que normatiza e autoriza o funcionamento do sistema de pós-graduação. Desse modo, o sistema de avaliação nacional dos programas de pós-graduação sob responsabilidade da

¹³ A Portaria Capes 60 de 20/03/2019 determina que : “Art. 2º São objetivos dos cursos de mestrado e doutorado profissionais: I - capacitar profissionais qualificados para práticas avançadas, inovadoras e transformadoras dos processos de trabalho, visando atender às demandas sociais, econômicas e organizacionais dos diversos setores da economia; II - transferir conhecimento para a sociedade de forma a atender às demandas sociais e econômicas, com vistas ao desenvolvimento nacional, regional e local; III - contribuir para agregação de conhecimentos de forma a impulsionar o aumento da produtividade em empresas, organizações públicas e privadas; IV - atentar aos processos e procedimentos de inovação, seja em atividades industriais geradoras de produtos, quanto na organização de serviços públicos ou privados; V - formar doutor com perfil caracterizado pela autonomia, pela capacidade de geração e transferência de tecnologias e conhecimentos inovadores para soluções inéditas de problemas de alta complexidade em seu campo de atuação.”

agência passou a pontuar e valorizar as parcerias com empresas e instituições públicas.

Segundo, cumpre destacar que desde a Constituição de 88 houve um movimento no sentido de diminuir a proporção dos professores 20 horas, de dedicação parcial, junto ao sistema federal de ensino. Não nos cabe aqui avaliar as causas dessa tendência, mas o fato é que, nas áreas de conhecimento das ciências sociais aplicadas, a diminuição dos professores parciais dos quadros de ensino de graduação e de pós-graduação alijou profissionais e servidores públicos de ensinarem e discutirem junto à academia temas, técnicas, problemas, métodos etc. mais aderentes às realidades profissionais.

Desse modo, a institucionalização dos PPGs profissionais se constituiu numa importante inflexão da tendência desse distanciamento entre o sistema universitário e as realidades regionais e profissionais. Tais PPGs são incentivados não apenas a buscarem quadros profissionais para comporem seu corpo docente, como também a estudarem e pesquisarem temas de natureza complexa essencialmente profissionais e não acadêmicos.

Adicionalmente, a possibilidade de incorporação de alunos de graduação e pós-graduação nessas ações de interação acadêmica entre as universidades e as empresas e instituições públicas tende a ser relevante incentivo tanto para a atração de jovens talentos, quanto para sua qualificação. A criação de canais de disseminação de conhecimento como eventos e publicações também opera no sentido de incentivar a participação de acadêmicos na medida em que gera espaços de troca de saberes e conhecimentos. Outro elemento relevante reside na possibilidade da exploração de bases de dados novas, cujo potencial para a aplicação de novas metodologias quantitativas seja atrativo aos pesquisadores e simultaneamente representa ganhos de conhecimento para as EFS, preservados os devidos sigilos legais aplicáveis.

5. A pandemia, o Rio Grande do Sul e a interação acadêmica

Esta seção apresenta o contexto e os grandes números do impacto da COVID-19 na economia do estado do Rio Grande do Sul, seja pelo lado da demanda, seja pelo lado da oferta. O impacto da COVID-19 atuou como indutor da Interação Acadêmica entre a UFRGS e o TCE-RS em diferentes níveis. Os efeitos econômicos da crise sanitária provocada pela pandemia foram relevantes no Rio

Grande do Sul. Ainda assim, a contração da economia gaúcha foi agravada pelos efeitos da estiagem no setor agrícola, conduzindo a uma queda inédita do PIB estadual. Segundo o Departamento de Economia e Estatística do Estado (DEE-RS) o PIB gaúcho recuou 13,7% no segundo trimestre de 2020 em comparação ao trimestre imediatamente anterior e 17,1 % quando comparado ao mesmo trimestre de 2019. No que tange aos impactos da pandemia cabe considerar que seus efeitos diretos se propagaram para a economia regional através tanto de um choque de oferta e um choque de demanda, além dos efeitos indiretos ocasionados pelas instabilidades geradas nos mais diversos mercados.

O choque de oferta ocorreu na medida em que a forma primordial de evitar a disseminação do vírus se dá através do distanciamento social. Assim, a primeira resposta à pandemia consistiu em restrições para a circulação de pessoas. Tais restrições implicaram em suspensão de várias atividades tanto no setor de serviços como no setor industrial. Ambos os setores sofreram quedas acentuadas no segundo trimestre do ano, sendo que, quando comparados com o mesmo trimestre do ano anterior, a indústria apresentou uma queda de 19,3% e os serviços apresentaram queda de 9,9%, conforme o DEE-RS. Cabe ressaltar que o mês com maior retração da atividade econômica foi o mês de abril, no qual tanto os efeitos das medidas de distanciamento social, como a própria insegurança da população com o surgimento da pandemia, implicaram em uma maior retração das atividades econômicas.

Ao choque de oferta, somou-se o choque de demanda ocasionado pelo concomitante efeito da retração da atividade sobre o emprego e a renda da população. Contatou-se uma elevação do desemprego medido pelo IBGE no estado, com o crescimento de 1,1% no segundo trimestre de 2020 quando comparado ao trimestre imediatamente anterior, chegando a uma taxa de desocupação de 9,4% no período. Tais resultados implicaram em uma contração da massa salarial de 6,5% no trimestre. Cabe ponderar que o desemprego apresentou tendência de ser mais acentuado em cidades com maior peso no setor de serviços.

Os efeitos deletérios da pandemia sobre o país induziram a adoção de uma série de medidas mitigadoras de danos por parte da União. No caso específico dos entes estaduais e municipais, os efeitos da pandemia foram parcialmente mitigados por medidas compensatórias. Segundo o Tesouro Nacional (2022) as medidas compensatórias promovidas pela União totalizaram 70,7 Bilhões de reais sendo:

7,36 Bilhões de reais associados a recomposição dos repasses da União ao nível de 2019, conforme previsto pela Lei 14.041, 26,34 Bilhões de reais correspondentes a suspensão do pagamento da dívida e 37 Bilhões reais relativos a transferências da União, ambos previstos pela Lei Complementar 173 (Brasil, 2020).

Esta magnitude de impacto na atividade econômica, com bruscas quedas e aportes extraordinários de recursos, naturalmente, ensejou o interesse para acompanhamento dos órgãos de controle, especialmente com vistas ao acompanhamento da execução orçamentária e avaliação dos efeitos finais associados aos valores alocados. A relevância dos efeitos da pandemia, bem como a complexidade das demandas surgidas neste contexto ensejaram a necessidade de desenvolvimento de novas competências, capacitações e ferramentas tanto por parte dos órgãos de controle como por parte dos pesquisadores vinculados à universidade.

No caso específico do Rio Grande do Sul, observa-se ainda que a maior demanda por conhecimento técnico relativo à realidade econômica e social do estado, com vistas a compreender a magnitude e extensão dos impactos da pandemia, encontrou o sistema de estatísticas estaduais e de produção de conhecimento regional relativamente desarticulado. A crise do sistema remonta à autorização para extinção da Fundação de Economia do Estado do Rio Grande do Sul (FEE), votada pela Assembleia Legislativa do RS em dezembro de 2016. Fundada em 1973, a FEE era o grande repositório de informações sobre a economia e a sociedade gaúcha. Entre suas atividades, a Fundação calculava a estimativa do PIB Estadual, a Matriz Insumo Produto Estadual, estimava um indicador sintético sobre a situação socioeconômica dos municípios do estados, o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), realizava a pesquisa mensal de emprego e desemprego (PED), efetuava estimativas de projeção da população, publicava três periódicos, sendo que dois eram revistas científicas com revisão por pares (Indicadores Econômicos e Ensaio FEE), com relevante participação na produção do conhecimento regional, além da publicação de diversos estudos fundamentais sobre a economia e a sociedade gaúcha e da promoção de eventos e debates, como por exemplo os Encontros de Economia Gaúcha promovidos em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

O projeto inicial previa a extinção completa das atividades da FEE, com a demissão da maioria de seus funcionários (somente seriam mantidos os

funcionários antigos contratados antes de 1991) e a delegação de suas atividades para uma empresa paulista contratada para tal fim. Entretanto, a iniciativa fracassou em função de problemas técnicos (Marquetti, Horn e Lelis, 2018), acarretando críticas inclusive de entidades de classe (Gonzatto, 2019). Esse processo conduziu a retomada de algumas atividades¹⁴. Apesar da recuperação de algumas das funções anteriores realizadas pela FEE, o DEE-RS não retomou a dinâmica de publicações de livros, estudos e periódicos científicos, bem como ocorreu a redução na produção de estatísticas, sendo o principal exemplo a descontinuidade da PED.

Os desafios da pandemia, articulados com a crise no sistema regional de estatísticas acabaram por incentivar a busca de novas alternativas para a produção de informações e estudos em diversas áreas do Estado do Rio Grande Sul. Um exemplo é o edital FAPERGS 05/2022 lançado em uma parceria entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande Sul (Fapergs) e a Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul com o objetivo de custear pesquisas acadêmicas na área de finanças públicas estaduais (Fapergs, 2022).

Este conjunto de determinações terminou por incentivar a construção do acordo de cooperação técnica entre o TCE-RS e a UFRGS. Deste modo, para uma EFS como o TCE-RS, a complexidade dos processos por ela analisados e as demandas da legislação indicam a necessidade de incorporação de novas metodologias, e capacitações. O contexto regional por um lado apresentou um encolhimento nas capacidades do executivo estadual em prover estudos e informações cuja falta foram de sobremaneira sentidas com a crise da pandemia de Covid-19. Por outro lado, colocou-se a possibilidade de estabelecer-se uma interlocução com a UFRGS a partir da necessidade cada vez mais premente devido à disposição legal de avaliação de políticas públicas por parte das EFES. Essa dinâmica possibilitou a construção de um projeto de interação acadêmica que indica um adensamento das atividades de pesquisa da UFRGS direcionadas para a realidade regional ao mesmo tempo que atende as necessidades de incorporação de novos conhecimentos e metodologias para o TCE-RS na área de avaliação de políticas públicas e de ciência de dados.

¹⁴ Apesar das demissões serem até o momento bloqueadas em função de disputas judiciais, ocorreu uma redução do quadro de funcionários da FEE em função da antecipação de aposentadorias e de pedidos de demissão.

6. Considerações Finais

O presente artigo buscou refletir sobre a experiência da interação acadêmica entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) em torno de temas relevantes à construção do conhecimento regional, à avaliação das políticas públicas e à formação dos servidores públicos estaduais e municipais como profissionais capacitados a lidar com as metodologias e áreas do conhecimento do século XXI. Para tanto, circunscreveu as condições epistemológicas, institucionais e regionais que permitiram e estão permitindo a rica sinergia entre as o TCE-RS e a UFRGS, para a construção do conhecimento regional do Rio Grande do Sul, seja na forma de extração e análise de bases de dados pública mediante a organização de equipes multidisciplinares de pesquisa, seja na forma da qualificação de quadros públicos mediante interações acadêmicas, que ocorreram na forma de curso em nível de mestrado profissional, seminários de pesquisa e cursos de extensão. Discutiu de forma geral a dinâmica da Universidade e a estrutura de incentivos vigentes à pesquisa acadêmica. Na sequência, identificou e situou as novas demandas direcionadas às ESF. Por fim, dado o contexto regional específico do Rio Grande do Sul, estabeleceram-se as condições gerais para a interação acadêmica. Desta forma constatou que no Estado do Rio Grande do Sul os choques de oferta e de demanda, os impactos a fragilização das estruturas estatais estaduais de pesquisa e de estatística acabaram por incentivar a aproximação dos ESF e da UFRGS, ainda que a instância regional de pesquisa, a Fapergs tenha sido atuante, certamente não é suficiente para dar conta da demanda por conhecimento regional uma vez que incide na totalidade da cadeia de ciência, tecnologia e inovação.

Sob esse ponto de vista, dada a pouca densidade de estruturas estaduais de pesquisa no país, constatou que a disseminação de experiências de interação entre a academia e o setor público, em especial as ESF, apresenta grande potencial para ganhos de sinergia. As universidades, especialmente as IFES, que contam com mais recursos e estrutura e situam-se sob o regramento de outra esfera federativa do que a do ESF, necessitam aproximar suas pesquisas das realidades cotidianas do país e, de certa forma, acentuar sua capacidade de intervir na realidade da sociedade. Parcerias do setor público com o setor público tem esse potencial. Do ponto de ESF e do setor público como um todo, a realidade contemporânea exige a habilidade sistemática de incorporação de novos conhecimentos e metodologias, a

integração permanente entre os novos desafios profissionais e a formação acadêmica e a contínua retomada e preservação do interesse público na forma da disponibilização do conhecimento regional. Parcerias entre as ESF e as IFES têm o potencial de permitir ganhos significativos na apropriação de novos conhecimentos, na adoção de metodologias mais condizentes com a realidade profissional do setor público e na promoção de respostas mais rápidas a mudanças de cenário socioeconômico, como o que assistimos recentemente com a pandemia de Covid- 19.

Referências

ARANTES, Rogério B.; ABRÚCIO, Fernando L.; TEIXEIRA, Marco Antonio C. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n 1, p. 57-83, jan./mar. 2005.

BAQUERO, Marcello. **A pesquisa quantitativa nas ciências sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 134, n. 248, p. 1-10, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº101 de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 101, p. 4-6, 28 mai. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021 [2021]. Brasília, **Casa Civil da Presidência da República**.

BRASIL. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Termo de Referência. Porto Alegre: 17 mar. 2021. Disponível em https://sei.ufrgs.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=2923484&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110000994&infra_hash=05000c502b47c8d2d96a79e3c3105e859ce4625e29f9c1ad817c556ba53c4444 Acesso em 15 ago. 2022

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonard. **The quality of democracy**, in **Journal of Democracy**, vol. 15, núm. 4, pp. 20-31, out. 2004. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-quality-of-democracy-an-overview/>. Último acesso em: 13 mar. 2020.

DYE, Thomas. R. **Understanding public policy**. 14. ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, 2013.

HIDALGO, F. Daniel; CANELLO, Júlio; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's Audit Courts. **Comparative Political Studies**, pp. 1-35, 2016.

FAPERGS. **FAPERGS Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em <https://fapergs.rs.gov.br/inicial> Último acesso 28 jul. 2022.

FAPERGS, **Edital FAPERGS 05/2022 - Programa de apoio à pesquisa aplicada em finanças públicas - PFP**. Disponível em <https://fapergs.rs.gov.br/edital-fapergs-05-2022-programa-de-apoio-a-pesquisa-aplicada-em-financas-publicas-pfp> último acesso 28 jul. 2022.

GONZATTO, Marcelo. Farsul contesta a queda da agropecuária apontada em cálculo do PIB gaúcho. Clickrbs. Disponível em <https://gauchazh.clickrbs.com.br/economia/noticia/2019/04/farsul-contesta-queda-da-agropecuaria-apontada-em-calculo-do-pib-gaicho-cjuyo5fm601l701p7r29z5dbv.html> Último acesso 28 jul. 2022.

GUGLIANO, Alfredo A. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.7, n.1, p. 229-243, jan./abr., 2013.

IRB – Instituto Rui Barbosa. **NBASP 9020 – Avaliação de políticas públicas**: norma correspondente à “GUID 9020 – Evaluation of Public Policies”. Brasília: IRB, 2020.

LASSWELL, Harold Dwight; KAPLAN, Abraham. **Poder e sociedade**. 2. ed. Brasília: Editora UNB, 1998.

LAUREANO, Rodrigo Vargas *et. al.* Análise de conteúdo das divergências entre as conclusões dos auditores públicos e as decisões do TCE-RS em relação à LRF. **X Congresso ANPCONT**. Ribeirão Preto, jun. 2016. Disponível em: <http://congressos.anpcont.org.br/x/anais/files/2016-05/cpt294.pdf>. Último acesso em 25 jul. 2016.

LAUREANO, Rodrigo Vargas. **Fatores institucionais com probabilidade de explicação para as decisões do TCE-RS nas prestações de contas dos prefeitos municipais**. Dissertação (Mestrado) – Universidade do vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis, São Leopoldo, 2016.

MARQUETTI, Adalmir; HORN, Carlos; LÉLIS, Marcos. **Avaliação técnica do Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul, produzido pela FIPE, apresentado pelo governo do Estado**. Disponível em <https://sul21.com.br/ultimas-noticias-geral-areazero-2/2018/07/economistas-apontam-que-indicador-produzido-pela-fipe-nao-pode-ser-chamado-de-pib/> Último acesso 28 jul. 2022

MELO, Marcus A; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian Audit Institutions. **Comparative Political Studies**. vol. 42, n. 9, pp. 1217-1244, mar. 2009.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: revista de cultura e política**. São Paulo, n. 44, 1998.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO, Sede académica de México; Buenos Aires: Miño y Dávila, 2007.

PESSANHA, Charles. Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In: GOMES, Angela de Castro (Coord.). **Direitos e cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 139-16

SCIELO. **SciELO - Scientific Electronic Library Online**. Disponível em <https://www.scielo.br/> Último acesso em 13 mai. 2022

TESOURO NACIONAL. Monitoramento dos recursos de suporte aos Entes Federativos no combate à pandemia da Covid-19. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/monitoramento-dos-recursos-de-suporte-aos-entes-federativos-no-combate-a-pandemia-da-covid-19> Último acesso em 01 ago. 2022.