

1. INTRODUÇÃO

1.1 Descrição do problema, objectivos, perguntas de investigação

O presente trabalho insere-se na problemática da *avaliação de programas e políticas públicas*, tomando como caso particular o trabalho do *Tribunal de Contas* português, cuja reforma legislativa de 1997 consagrou a avaliação como uma das suas competências, segundo critérios de *economia, eficiência e eficácia*. Desta forma, no âmbito deste estudo pretende-se avaliar a apreciação de *eficácia* que consta nos relatórios da 2ª Secção do Tribunal de Contas, entre os anos de 2011 e 2015, nomeadamente no que diz respeito às abordagens metodológicas e conceptuais. Através da revisão de literatura referente à avaliação de programas e ao Tribunal de Contas, procuraremos também aferir a relação entre eles.

Em anos recentes tem-se verificado uma crescente atenção sobre o tema da avaliação de programas no seio do Tribunal de Contas e instituições congéneres – *Instituições Superiores de Controlo* –, a par da promoção da boa governança e de princípios oriundos da nova gestão pública. Neste contexto, tem-se assistido ao alargamento das competências do Tribunal de Contas, no sentido de avaliar o mérito da gestão pública, para além do controlo da legalidade e regularidade das actividades financeiras públicas. Neste sentido, várias Instituições Superiores de Controlo definem auditoria de um modo amplo, abarcando avaliação de programas e políticas públicas, nomeadamente através da auditoria operacional e de desempenho.

Discute-se então, hoje em dia, a relação entre auditoria e avaliação de programas e políticas públicas, assim como o papel a desempenhar pelas Instituições Superiores de Controlo nesta matéria. Considerando a escassa investigação académica subordinada a este tema, assim como a crescente importância atribuída à avaliação de programas e políticas públicas, pretende-se com o presente estudo possivelmente contribuir para esta discussão.

Desta forma, levar-se-á a cabo uma revisão da literatura referente à avaliação de programas e políticas públicas, na óptica do Tribunal de Contas e de vários autores relevantes nesta matéria. Com base na recente ferramenta de *checklists*, proposta por vários autores para a avaliação de avaliações a programas e políticas públicas, foi desenvolvida uma matriz de análise cuja aplicação a um conjunto de relatórios do Tribunal de Contas possibilitará uma caracterização conceptual e metodológica da avaliação de eficácia aí presente.

A escolha pelo critério de eficácia prende-se com a inexequibilidade de, no âmbito deste estudo, trabalhar os critérios de economia, eficiência e eficácia, aos quais subjazem metodologias e abordagens distintas. Desta forma, optou-se pelo critério de eficácia, o qual segundo vários autores constitui a razão mais comum para realizar avaliações de programas e políticas públicas. Relativamente aos relatórios que iremos analisar, optou-se por seleccionar todos os relatórios da

2ª Secção do Tribunal de Contas identificados com os critérios de *economia, eficiência e eficácia* na secção *Crónica da Jurisprudência* das revistas do Tribunal de Contas, entre os anos de 2011 e 2015.

Com a presente investigação pretender-se-á então, através da revisão de literatura e da análise documental a um conjunto de relatórios do Tribunal de Contas, dar um contributo para a problemática referente à avaliação de eficácia em políticas públicas, tomando o caso do Tribunal de Contas português. Desta forma, esperamos que o presente estudo possa configurar como um ponto de partida para investigações futuras.

1.2 Estrutura do documento

Este estudo encontra-se organizado em duas partes distintas, uma primeira parte referente à contextualização teórica, e uma segunda parte à avaliação de eficácia pelo Tribunal de Contas, compreendendo um total de sete secções. Na presente secção introdutória pretende-se expor brevemente uma descrição do problema que subjaz a esta investigação, bem como explanar sucintamente os objectivos gerais, a estratégia de investigação, e as perguntas de investigação mais relevantes.

Na secção 2, **O TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS E O CONTROLO FINANCEIRO**, faremos uma caracterização histórico-jurídica do Tribunal de Contas, enquadrando-o no âmbito do controlo financeiro exercido por Instituições Superiores de Controlo. Veremos outros modelos de controlo financeiro externo distintos do modelo português, bem como algumas instituições internacionais de relevo neste campo.

Na secção 3, **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, iremos abordar o tema da avaliação de políticas públicas, primeiramente na óptica epistemológica, e seguidamente na óptica do Tribunal de Contas, relacionando conceitos e práticas de auditoria e avaliação.

Na secção 4, **EFICÁCIA COMO CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO**, focar-nos-emos concretamente no critério de eficácia, distinguindo-se entre as ópticas de avaliação de eficácia focadas em objectivos-resultados e objectivos-processos. Abordaremos vários conceitos e metodologias relevantes, de acordo com alguns dos autores mais consagrados na matéria, os quais tipicamente entendem eficácia num escopo amplo, extravasando a óptica de cumprimento de objectivos.

Na secção 5, **QUADRO METODOLÓGICO**, iremos abordar uma ferramenta utilizada em meta-avaliação, a *checklist*. Apresentar-se-á uma matriz de análise desenvolvida para o presente estudo, a qual se inspira em checklists de meta-avaliação, bem como no enquadramento teórico exposto em secções anteriores. Com base na aplicação desta matriz de análise a um conjunto de

relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, procuraremos caracterizar a avaliação de eficácia que lhes subjaz, dividida analiticamente em cinco partes: âmbito geral; objectivos; metodologia; conclusão; recomendações.

Na secção 6, **APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS**, iremos expor o critério sobre o qual assentou a selecção de relatórios do Tribunal de Contas que serão analisados. Seguidamente, apresentar-se-ão os resultados da aplicação da matriz de análise a esses mesmos relatórios.

Por fim, na secção 7, **CONCLUSÕES**, serão apresentadas as principais conclusões deste estudo, retiradas tanto da contextualização teórica e revisão da literatura, como também da aplicação da matriz de análise ao conjunto de relatórios do Tribunal de Contas seleccionados.

PARTE I

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2. O TRIBUNAL DE CONTAS PORTUGUÊS E O CONTROLO FINANCEIRO

2.1 Controlo Financeiro no âmbito das ISC

De acordo com a Declaração de Lima da *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), o controlo das finanças públicas é um elemento indispensável de um sistema regulador “que tem por fim assinalar em tempo útil os desvios relativos à norma ou o desrespeito dos princípios da conformidade com as leis, de eficiência, de eficácia e de economia da gestão financeira”¹.

As *Instituições Superiores de Controlo* (ISC)², independentemente do modelo, constituem órgãos públicos de controlo externo exercido ao mais alto nível, dotados de independência (embora de grau variado), e com o Parlamento como destinatário privilegiado da sua actividade (excluindo a actividade jurisdicional, quando existente) (Tavares, 1998a, pp. 31-32).

Relativamente à estrutura, organização, poderes e relacionamento com outros órgãos estatais, podem ser identificados três modelos de controlo financeiro externo: o modelo jurisdicional; o modelo de Auditor Geral; e o modelo misto. O modelo jurisdicional de controlo financeiro externo é caracterizado por uma estrutura colegial e funções jurisdicionais, não estando necessariamente limitadas a esse âmbito. Trata-se de um modelo de origem napoleónica, adoptado em vários países europeus como Portugal, França, Itália e Espanha, entre outros (Costa, 2014, pp. 49-52).

O modelo de Auditor Geral, de tradição britânica, está presente em países como o Reino Unido, Estados Unidos da América, Canadá ou Suécia, no qual os órgãos de controlo externos são unipessoais e auxiliares dos respectivos parlamentos, desprovidos de funções jurisdicionais. Neste modelo, um órgão singular com funções exclusivas de auditoria exerce o mero controlo financeiro através de auditorias, com tendência a privilegiar o controlo e mérito da gestão financeira (Serra, 2016).

Poderá ainda ser identificado um sistema de natureza mista, combinando características dos dois modelos acima descritos. Cabem nesta definição os Tribunais de Contas com estrutura colegial

¹ Cfr. Art. 1.º da *Declaração de Lima da International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).

² Na língua inglesa SAIs (*Supreme Audit Institutions*), também presente na literatura brasileira como EFS, *Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Neste trabalho optou-se pela designação *Instituições Superiores de Controlo*, mais comum em Portugal, nomeadamente no âmbito do Tribunal de Contas.

mas desprovidos de poderes jurisdicionais. É o caso do *Bundesrechnungshof* alemão, e do Tribunal de Contas Europeu.

No entanto, existem *nuances* importantes no modelo adoptado em cada um destes países. Saliente-se então que em França, de acordo com a revisão constitucional de 2008, consagrou-se expressamente a avaliação de políticas públicas pela *Cour des Comptes*³, enquanto em Itália se tem verificado uma evolução do papel atribuído ao *Corte dei Conti* na garantia da legalidade, da eficiência, da eficácia e da economia (Costa, 2014, p. 51). Também em Espanha, segundo a lei orgânica do *Tribunal de Cuentas*, a função fiscalizadora do controlo financeiro externo deve pugnar pela garantia da legalidade, eficiência e economia por parte das entidades por si controladas, sendo que os princípios da eficiência e da economia, na programação e execução da despesa pública, se tratam de uma imposição constitucional⁴.

Na senda de Sousa Franco (1993), que apontava para a existência de um consenso entre as ISCs sobre “a inadequação e, em alguns casos, insuficiência dos poderes meramente jurisdicionais e dos critérios de mera legalidade”, Tavares (2014) identifica um movimento de convergência relativamente à necessidade de complementar a perspectiva formal com o controlo da boa gestão financeira, atendendo a critérios de economia, eficiência e eficácia.

A promoção de movimentos de convergência entre ISCs consiste num dos propósitos fundamentais de algumas organizações internacionais, como a INTOSAI⁵. Relativamente ao TdC, destaque-se nesta matéria a relação com diversas organizações internacionais⁶: membro fundador da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI); membro fundador da Organização das ISC da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (OISCCPLP); membro fundador da *European Organization of Supreme Audit Institutions* (EUROSAD); membro associado da *European Organization of Regional Audit Institutions* (EURORAI); membro aderente da *Organization Latino Americana y Del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores* (OLACEFS); membro da *European Evaluation Society* (EES).

2.2 Breve História do Tribunal de Contas

Nesta subsecção faremos a caracterização do órgão sobre o qual se debruçará o presente trabalho, o Tribunal de Contas (TdC), na óptica da avaliação de políticas públicas. Para tal,

³ Article 47-2, *Constitution de la République française*: “La Cour des comptes assiste (...) le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l’exécution des lois de finances et de l’application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l’évaluation des politiques publiques”.

⁴ Cfr. Art. 31, n.º 2, da Constituição espanhola.

⁵ A INTOSAI é uma “organização profissional não política, autónoma e independente, com o objectivo de promover a troca de ideias e experiências entre as ISC” (Cfr. Art. 1.º dos Estatutos da INTOSAI, aprovado no XIV Congresso, realizado em 1992 em Washington D. C., nos Estados Unidos da América).

⁶ Juridicamente, a cooperação com outras instituições, como é o caso das acima referidas, emana do artigo 11.º da LOPTC, intitulado *Princípios e formas de cooperação*.

apresentamos primeiramente o seu contexto histórico e jurídico, para então analisarmos a sua dimensão enquanto órgão avaliador de políticas públicas.

O Tribunal de Contas é, de acordo com a Constituição da República Portuguesa, “o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”⁷, e encontra-se integrado numa rede europeia de instituições encarregues pelo controlo financeiro do Estado, juntamente com o Tribunal de Contas Europeu.

No que respeita à função de fiscalização financeira das contas públicas, o TdC insere-se numa longa tradição de órgãos com essa finalidade, a mais antiga das quais remete ao reinado de D. Dinis, em finais do séc. XIII, a *Casa dos Contos*. Em 1761 esse primeiro órgão de ordenação e fiscalização da actividade financeira do Estado viria a ser extinto no âmbito das reformas administrativas e financeiras levadas a cabo no reinado de D. José, tendo sido substituída pelo *Erário Régio*, órgão responsável pelo controlo das receitas e das despesas do Estado, segundo uma organização que reflectia a centralização das finanças do reino.

Em 1832 é extinto o Erário Régio, dando lugar ao *Tribunal do Tesouro Público*, já contemplado na Carta Constitucional de 1826⁸. Em oposição ao carácter sigiloso das matérias tratadas no *Erário Régio*, um aspecto importante deste Tribunal diz respeito à obrigação de publicitação das contas relativas às despesas e receitas do Estado, visando uma maior transparência das contas públicas. Em 1844 o Tribunal do Tesouro Público daria lugar ao *Conselho Fiscal de Contas*, cuja principal inovação consistia na separação das atribuições de administrar, arrecadar e contabilizar os impostos e rendimentos públicos face ao exame, verificação e julgamento das contas dos exactores.

Finalmente, no ano de 1849 é criado o *Tribunal de Contas* português, por Decreto de 10 de novembro, substituindo o Conselho Fiscal de Contas. Valerá a pena salientar algumas transformações que o Tribunal de Contas sofreu até à implantação da República. Inspirado no modelo jurisdicional francês consagrado no *Cour des Comptes* (criado em 1807), o *Acto Adicional à Carta Constitucional de 1826* viria a conferir ao Tribunal de Contas uma consagração constitucional como órgão de jurisdição de contas especializada, autónoma e suprema. Mais tarde, em 1860, foi publicado o *Regimento do Tribunal de Contas*, consolidando a sua independência, a primeira de muitas reformas que se seguiriam. Desse elenco, destaque-se a atribuição ao Tribunal de Contas da função de fiscalização prévia⁹ (em 1881), que ainda mantém nos dias de hoje.

⁷ Cfr. n.º 1 do Art. 213.º da CRP.

⁸ Cfr. Art. 136.º da Carta Constitucional de 1826.

⁹ O controlo exercido pelo Tribunal de Contas poderá ter lugar em três tempos distintos, correspondentes à fiscalização prévia, concomitante e sucessiva. Visitaremos estes conceitos mais adiante (subsecção 2.4)

Extinto a 11 de Abril de 1911, aquando da implantação da República, o TdC foi então substituído pelo *Conselho Superior da Administração Financeira do Estado*, tendo sido restabelecido em 25 de outubro de 1930¹⁰, durante o Estado Novo. Durante este período, o Tribunal de Contas viria a ser reorganizado em 1933, por via do Decreto n.º 22257, de 25 de fevereiro.

Com a queda do regime ditatorial em abril de 1974, iria iniciar-se um novo ciclo político no país, desde logo reflectido na Constituição da República de 1976, na qual o Tribunal de Contas encontra a sua legitimidade jurídica. Na próxima subsecção far-se-á uma breve análise do TdC no âmbito da 3ª República Portuguesa, passando em revista a evolução do seu enquadramento jurídico.

2.3 Enquadramento jurídico do Tribunal de Contas

A existência de um Tribunal de Contas em Portugal trata-se de uma *opção político-constitucional* ao nível da estrutura do Estado, como resposta à necessidade de criar um órgão de controlo financeiro externo e independente¹¹ ao qual é “confiada a complexa tarefa de assegurar a legalidade financeira e a conformidade económica dos que, em nome dos cidadãos, têm a seu cargo a gestão de dinheiros e valores públicos” (Tavares, 1998a, p. 25).

É então na Constituição da República Portuguesa que o Tribunal de Contas se encontra qualificado como um órgão de soberania¹², inserido na categoria dos Tribunais¹³. Assim sendo, o Tribunal de Contas obedece, juntamente com os restantes tribunais, a um conjunto de princípios consagrados constitucionalmente: o princípio da independência e da sujeição exclusiva à lei (art. 203.º), o direito à coadjuvação de outras entidades (art. 202.º), princípios da fundamentação, obrigatoriedade e prevalência das decisões (art. 205.º), o princípio da publicidade (art. 206.º). É também no texto constitucional que se encontra a definição, competências e atribuições do TdC, segundo o actual art. 214.º da CRP (correspondente ao art. 219.º da CRP de 1976). Tracemos a evolução do seu quadro jurídico no âmbito da 3ª República Portuguesa, de forma sucinta.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 firmava a existência de um Tribunal de Contas¹⁴, cujo Presidente seria nomeado sob proposta do Governo¹⁵, e cujas competências se encontram plasmadas no Artigo 219.º da CRP de 1976, segundo o qual “compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar a legalidade das despesas públicas

¹⁰ Cfr. o Decreto n.º 18962 de 25 de Outubro de 1930.

¹¹ Guilherme d'Oliveira Martins, “A Reforma do Tribunal de Contas em 2006”, Revista do Tribunal de Contas, n.º 46, Lisboa, Julho-Dezembro 2006, p. 50.

¹² Cfr. Art. 110.º da CRP de 1976 (*Órgãos de soberania*).

¹³ Cfr. Art. 209.º da CRP de 1976 (*Categorias de tribunais*).

¹⁴ Cfr. n.º 2 do Art. 212.º (*Categorias de Tribunais*) da CRP de 1976.

¹⁵ Cfr. Art. 136.º alínea l) da CRP de 1976.

e julgar as contas que a lei mandar submeter-lhe”¹⁶. Desde então, podem-se identificar três reformas fundamentais, que veremos de seguida (Serra, 2016).

A reforma do Tribunal de Contas consagrada na Lei n.º 86/89 de 8 de setembro deverá ser entendida no contexto da revisão constitucional de 1989. Na esteira da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, a revisão constitucional de 1989 constitui uma profunda revolução em matéria económica¹⁷. Procurando *neutralizar* ideologicamente a CRP, esta revisão é marcada pelo aprofundamento dos princípios e liberdades económicas fundamentais, privilegiando uma lógica de mercado e de concorrência. Neste novo quadro onde primam princípios de concorrência e racionalidade económica, então “o controlo da actividade financeira pública deveria deixar de ser um controlo formal e burocrático da estrita legalidade e regularidade financeira e transformar-se num controlo material da actividade financeira pública, compreendendo a avaliação da racionalidade da gestão, mais apto a responder aos desafios colocados pelo projecto de integração europeia” (Costa, 2014, p. 15). De acordo com esta mudança, alterou-se o preceito constitucional relativo ao Tribunal de Contas: de uma *norma fechada*, que tipificava as competências do TdC, passou-se para uma *norma aberta*, que indica as competências do TdC a título exemplificativo¹⁸, consagrando assim a possibilidade ao legislador ordinário de alargar a competência do TdC de modo a contemplar o mérito da gestão pública (algo que seria concretizado na reforma do TdC de 1997, através da Lei n.º 98/97).

Em 1989, inserido num contexto marcado pela adesão de Portugal às Comunidades Europeias e pela reforma constitucional desse mesmo ano, a Lei n.º 86/89 de 8 de setembro constitui a primeira reforma do Tribunal de Contas. Um dos principais marcos desta lei prende-se com o reforço da independência do Tribunal de Contas. Para tal foi relevante um novo modelo de recrutamento dos seus juizes, por concurso público (em detrimento de um modelo de nomeação pelo Ministro das Finanças, até então vigente). Para o reforço da independência do TdC foi também relevante a Direcção-Geral do Tribunal de Contas e os seus serviços de apoio (até então integrados no Ministério das Finanças) passarem a depender exclusivamente do Tribunal de Contas e do seu Presidente.

Ao abrigo da Lei n.º 86/89 destacam-se ainda a dotação do Presidente do Tribunal de Contas de poderes de supervisão e de gestão de ordem financeira e de recursos humanos, bem como a redução do âmbito da fiscalização prévia, com vários actos governativos a deixarem de ser

¹⁶ Cfr. Art. 219.º da CRP de 1976.

¹⁷ Alguns autores (e.g. Ferreira (1996, p. 401 e ss.); Moreira (2007, pp. 32-34)) consideram que, mais do que uma transição, a revisão constitucional de 1989 corresponde a uma mudança de paradigma em termos económicos. Para outros (e.g. Martins (1993, pp. 149-151)), a constituição de 1976 já consagrava os princípios de propriedade privada e primazia do mercado, pelo que a revisão de 1989 simplesmente reforça essa primazia, não constituindo por isso uma ruptura.

¹⁸ “A Reforma do Tribunal de Contas”, Revista do Tribunal de Contas, n.ºs 11 e 12, julho-dezembro de 1991, pp. 110.

sujeitos a visto. A modernização do Tribunal de Contas consagrada nesta lei assentou numa opção estratégica de reforço e aperfeiçoamento da fiscalização sucessiva, mais selectiva (o Tribunal passou a poder seleccionar as entidades objecto de fiscalização sucessiva¹⁹ e as entidades cujas contas seriam sujeitas a verificação²⁰) e menos exaustiva e formal. Por fim, diremos que a Lei n.º 86/89 iria sofrer alterações, nomeadamente aquelas introduzidas pela Lei n.º 7/94 e pela Lei n.º 14/96, esta última tendo alargado o âmbito de fiscalização sucessiva do TdC a outras entidades como empresas públicas, sociedades de capitais públicas e fundações de direito privado.

A segunda reforma do Tribunal de Contas teria lugar no ano de 1997 com a entrada em vigor da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, a designada Lei de Organização e Processo e Regulamento Geral (LOPTC)²¹. No âmbito desta reforma, uma das alterações de maior importância prende-se com o alargamento das competências do Tribunal de Contas, as quais passariam agora por “apreciar a legalidade, bem como a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira”, incluindo “a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controlo interno”²². A apreciação referente aos critérios de *economia, eficácia e eficiência* será sobremaneira relevante do âmbito deste trabalho, o qual dedicará maior atenção à avaliação de programas e políticas públicas segundo o critério de *eficácia*. Por ora, valerá a pena relevar uma outra alteração relevante nesta lei, que diz respeito à extensão do controlo do TdC às “entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos”²³, não sujeitando o controlo do TdC à natureza jurídica da entidade controlada. Finalmente, no quadro da Lei n.º 98/97 releva-se por fim a criação da fiscalização concomitante, em articulação com a redução do âmbito de incidência da fiscalização prévia, e a criação da 3ª Secção do Tribunal de Contas²⁴, respeitante ao julgamento de processos relativos à efectivação de responsabilidades financeira.

A terceira e última reforma que iremos abordar teve lugar em 2006, no quadro da Lei n.º 48/2006 de 29 de Agosto. A primeira alteração de maior relevo prende-se com o alargamento do espectro de entidades sob jurisdição do TdC, âmbito que deixou de ser em função de um *critério subjectivo* (primazia na natureza das entidades), passando a imperar um *critério objectivo*, determinado pela utilização e gestão de dinheiros ou outros valores públicos, independentemente da entidade que os utiliza ou gere. Resumidamente, o objectivo desta

¹⁹ Cfr. Art. 21º e 29º da Lei n.º 86/89 de 8 de setembro.

²⁰ Cfr. Art. 16 n.º 4 da Lei n.º 86/89 de 8 de setembro.

²¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aprovada pela Lei n.º 98/97 de 26.08, alterada pela Lei n.º 87-B/98 de 31.12, pela Lei n.º 1/2001 de 4.01, pela Lei n.º 55-B/2004 de 30.12, pela Lei n.º 48/2006 de 29.08, pela Lei n.º 35/2007 de 13.08, pela Lei n.º 3-B/2010 de 28.04, pela Lei n.º 61/2011 de 07.12, pela Lei n.º 2/2012 de 06.01 e pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março.

²² Cfr. Art 5.º (*Competência material essencial*), n.º1, alínea f) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

²³ Cfr. Art. 2.º n.º 3 da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto.

²⁴ Cfr. Art. 79.º da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto.

reforma foi, acima de tudo, promover a consolidação do Tribunal de Contas como órgão supremo de auditoria e de efectivação de responsabilidades.

Poderemos então dizer que, em traços gerais, as reformas do Tribunal de Contas foram no sentido de diminuir a importância do visto prévio; alargar o âmbito da sua jurisdição; reforçar a sua independência; alargar as suas competências de um quadro normativo para um quadro também performativo, no qual se insere a avaliação de políticas públicas.

2.4 Características do Controlo Financeiro no Tribunal de Contas

Uma distinção fundamental no seio das ISCs prende-se com o controlo interno e controlo externo. De acordo com o ordenamento jurídico português, essa distinção relaciona-se com o posicionamento do órgão de controlo, face ao órgão controlado (Tavares, 1996). Desta forma, existe um critério *orgânico*: o órgão de controlo externo é independente da Administração; os órgãos de controlo interno estão integrados na própria Administração e são dela dependentes. No entanto, alguns autores defendem que apesar da distinção feita nesses termos ser “sem dúvida, decisivo na qualificação do controlo como interno ou externo”²⁵, não se afigura qualquer indicação quanto ao objecto de um e outro, levando a considerar portanto o critério vigente como pernicioso e insuficiente (Costa, 2014, pp. 35-36).

Valerá a pena mencionar que de acordo com o Decreto-Lei n.º 166/98 de 25 de Junho, o qual instituiu o Sistema de Controlo Interno (SCI) da administração financeira do Estado, *controlo interno* define-se como aquele que “consiste na verificação, acompanhamento, avaliação e informação sobre a legalidade, regularidade e boa gestão, relativamente a actividades, programas, projectos, ou operações de entidades de direito público ou privado, (...) bem como de outros interesses financeiros públicos nos termos da lei”²⁶.

No que diz respeito ao *controlo financeiro externo*, assegurado pelas ISC, este cabe em Portugal ao Tribunal de Contas, conforme resulta da Lei Fundamental (artigo 214.º) e da Lei de Organização e Processo Regulamento Geral do Tribunal de Contas (LOPTC). Saliente-se porém que no que diz respeito à fiscalização das finanças públicas, o Tribunal de Contas exerce um controlo no plano da fiscalização técnico-jurisdicional, enquanto a Assembleia da República o exerce no plano da fiscalização política (Franco, 1993, p. 8).

O exercício de controlo financeiro é exercido em três tempos distintos: *a fiscalização prévia, concomitante e sucessiva*. Segundo o art. 44.º da LOPTC, a “fiscalização prévia tem por fim verificar se os actos, contractos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidade financeiras directas ou indirectas estão conformes às leis em vigor e se os

²⁵ José F. F. Tavares, *Sistema nacional de controlo: controlo interno e controlo externo*, 1996, Revista do Tribunal de Contas n.º 26, p. 65 e ss.

²⁶ Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de Junho, art. 2.º n.º 2.

respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria”. É um exercício mais associado ao modelo jurisdicional de controlo financeiro externo, privilegiando o controlo da conformidade legal e assim evitando despesas em desconformidade com a ordem jurídica, cujo acto último culmina na concessão ou recusa de visto. De salientar que são “poucas as ISC cujas competências contemplam a realização de controlo prévio” (Costa, 2014, p. 60), tendo também o seu âmbito e importância vindo a ser gradualmente reduzido na actividade do Tribunal de Contas (Tribunal de Contas, 1999, p. 16).

No que diz respeito à *fiscalização concomitante*, esta é exercida durante a execução de certos actos e a actividade financeira desenvolvida no seu âmbito. Segundo o art. 49.º da LOPTC, realizar-se-á através de auditorias “aos procedimentos e actos administrativos que impliquem despesas de pessoal e aos contactos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia”, bem como auditorias “à actividade financeira exercida antes do encerramento da respectiva gerência”.

Finalmente, o terceiro e último momento do exercício de controlo financeiro por parte do Tribunal de Contas – a *fiscalização sucessiva* –, tem como finalidade avaliar os sistemas de decisão e de controlo interno, apreciar a legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira das entidades sujeitas à sua jurisdição e controlo financeiros, incluindo matérias relacionadas com a União Europeia²⁷. Entre os instrumentos disponíveis para a persecução da fiscalização contam-se a verificação de contas, as auditorias e as avaliações, fiscalizando não só a conformidade com a lei mas também o mérito da gestão.

No que concerne à composição e organização, referira-se apenas que na sede do TdC encontra-se organizado em três secções especializadas: a 1.ª Secção, essencialmente responsável pela fiscalização prévia e concomitante²⁸; a 2.ª Secção, encarregada fundamentalmente da fiscalização concomitante e sucessiva²⁹; e a 3.ª Secção, à qual compete o julgamento dos processos para efectivação de responsabilidades financeiras³⁰. No presente trabalho, no decorrer da *Parte II*, cingir-nos-emos apenas aos trabalhos da 2.ª Secção.

Naturalmente, o controlo financeiro externo exercido pelo Tribunal de Contas recorre a uma miríade de instrumentos, métodos e técnicas, utilizados de acordo com as circunstâncias e decorrentes de determinados padrões normativos, sejam eles referentes à Lei Fundamental, leis e regulamentos que pautam a actividade financeira pública, ou padrões de controlo segundo critérios de racionalidade económica.

²⁷ Cfr. Artigo 50.º da LOPTC.

²⁸ Cfr. Artigo 77.º da LOPTC.

²⁹ Cfr. Artigo 78.º da LOPTC.

³⁰ Cfr. Artigo 79.º da LOPTC.

Podem-se então destacar três instrumentos principais na actividade fiscalizadora do TdC: a *verificação de contas*; a *auditoria*; e a *avaliação*. Note-se porém que estes instrumentos são aqueles que tipicamente estão presentes no terceiro e último momento do exercício de controlo financeiro, a supramencionada fiscalização sucessiva, de importância central no âmbito do presente trabalho. Com a utilização dos instrumentos referidos, no âmbito do controlo financeiro, pretende-se enriquecer a gestão financeira pública, fiscalizando a legalidade de actos decorrentes dessa gestão, bem como o seu mérito (Costa, 2014, pp. 423-428).

A verificação de contas desdobra-se em dois tipos: *interna* e *externa*, consagrados nos artigos 53.º e 54.º, respectivamente, da LOPTC. A verificação interna diz então respeito a um exame formal contabilístico, apreciando exclusivamente a legalidade e regularidade das contas de uma entidade. A utilização deste instrumento decorre da *obrigação de prestação de contas* das entidades controladas³¹ pelo TdC, por sua vez responsável por verificá-las³². No que diz respeito à verificação externa de contas, esta “*será feita com recurso aos métodos e técnicas de auditoria decididos, em cada caso, pelo Tribunal*”³³, concluída num relatório onde deverá constar, entre outros elementos, “a apreciação da economia, eficiência e eficácia da gestão financeira, se for caso disso”³⁴. De realçar que alguns autores (Costa, 2014, p. 66) (Serra R. , 2016, p. 190) entendem que quando na LOPTC se menciona “verificação externa de contas” está-se a referir não a uma verificação em sentido estrito mas antes a uma “auditoria”, de acordo com o próprio art. 54.º n.º 2 da LOPTC supracitado.

Segundo o *Manual de Auditoria e de Procedimentos – Volume I* (1999), depois de serem reconhecidas e esplanadas múltiplas definições de auditoria, é apresentada uma definição segundo a qual a “auditoria é um exame ou verificação de uma dada matéria, tendente a analisar a conformidade da mesma com determinadas regras, normas ou objectivos, conduzido por uma pessoa idónea, tecnicamente preparada, realizado com observância de certos princípios, métodos e técnicas geralmente aceites, com vista a possibilitar ao auditor formar uma opinião e emitir um parecer sobre a matéria analisada”. Segundo o art. 55.º da LOPTC, referente a auditorias, o TdC pode a qualquer momento, por iniciativa própria ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo, realizar “auditorias de qualquer tipo ou natureza”, sendo um instrumento central no controlo financeiro externo. Muito próximas destas auditorias encontram-se a avaliação de programas públicos, que veremos em maior detalhe na secção seguinte.

³¹ Cfr. Art. 2.º da LOPTC.

³² Cfr. Art. 5.º da LOPTC.

³³ Cfr. Art. 54.º, n.º 2 da LOPTC.

³⁴ Cfr. Art. 54.º n.º 3, alínea *h*) da LOPTC.

3. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como vimos na secção anterior aquando do enquadramento jurídico do Tribunal de Contas, o controlo da actividade financeira pública evoluiu de um mero exame de regularidade e legalidade para um controlo global da gestão financeira apurando o seu mérito, sendo que “hoje, propõe-se avaliar as políticas, as acções, os programas e as organizações, de uma forma científica” (Moreno, 1998, p. 265). Desta forma, actualmente no Tribunal de Contas associada à ideia de controlo está a de *avaliação*.

Iremos na presente secção estabelecer algumas considerações relativas à avaliação de políticas públicas no âmbito epistemológico, para posteriormente relacionarmos essas considerações teóricas com a avaliação de políticas públicas no âmbito das ISC, concretamente no caso do Tribunal de Contas português.

3.1 Avaliação de Políticas Públicas no âmbito epistemológico

Na presente subsecção iremos introduzir alguns conceitos e princípios referentes à avaliação de políticas públicas. Destas, pretender-se-á levar a cabo uma exposição sumária das mesmas, sendo que para uma abordagem mais exaustiva poderá ser consultada a bibliografia indicada para esse efeito.

Apesar dos primórdios da avaliação se estenderem até ao séc. XVII, poderemos dizer que a avaliação sistemática de políticas públicas trata-se de uma abordagem recente (séc. XX), coincidindo a utilização de métodos de pesquisa social aplicada com o melhoramento desses mesmos métodos. Dessa forma, a disseminação da avaliação terá tido lugar no contexto de pós-guerra, no qual grandes investimentos em áreas como saúde, combate à pobreza, educação e desenvolvimento de infra-estruturas deveriam ser acompanhados, e os seus resultados objecto de estudo e análise. Na senda de um grande desenvolvimento epistemológico nesta área durante os 1960s, com a publicação de inúmeros livros e artigos, a avaliação de programas iria emergir na década seguinte como uma área especializada na esfera das ciências sociais, destacando-se a criação em 1976 do *Evaluation Review*, a qual ainda hoje constitui uma referência nesta área (Rossi, Lipsey, & Freeman, 2004, pp. 9-13; Coryn & Stufflebeam, 2014, pp. 30-45).

Na Europa terá sido sobretudo a partir dos 1970s que, no norte da Europa e em zonas mais próximas aos Estados Unidos da América e ao Canadá, a avaliação de políticas públicas começou a ganhar maior peso, de acordo com as características próprias de cada país. Fulcral para o desenvolvimento da avaliação na Europa terá sido o papel da União Europeia através dos Fundos Estruturais europeus (FEDER e FSE), requerendo práticas de avaliação referentes aos programas. Este papel é encarado amiúde como sendo precursor da avaliação em vários países do sul da Europa, nomeadamente em Portugal (Lopes, 2013).

A relevância da avaliação de políticas públicas terá sido ainda acrescida com o surgimento da nova gestão pública (*new public management*) no início da década de 1990s, segundo princípios que enfatizam a importância da tomada de decisões informadas, para as quais a avaliação surge como um instrumento indispensável. Pugnar-se-ia então por uma definição clara dos programas e objectivos, aferindo as suas realizações e impactos, num contexto de responsabilização dos actores envolvidos. Este conceito de responsabilização (*accountability*) é central tanto na nova gestão pública como na própria actividade do Tribunal de Contas, para o qual a responsabilização poderá mesmo tomar contornos jurisdicionais.

Sendo sobejamente reconhecida a miríade de definições de avaliação, podemos por ora destacar que, de uma forma geral, deverá tratar-se de uma operação de complexidade variável, propositiva, planeada e sistemática, envolvendo recolha de informação, e culminando numa credível e fiável apreciação da qualidade do objecto visado, destinada ao aumento do conhecimento, ao apoio à decisão, ou à responsabilização (Newcomer, 2015).

Poder-se-á então afirmar que a avaliação de programas tipicamente deverá versar sobre um ou mais dos seguintes domínios: (1) a necessidade do programa; (2) o desenho e concepção; (3) a sua implementação e prestação de serviços; (4) o seu impacto ou as suas realizações; e (5) a sua eficiência (Rossi, Lipsey, & Freeman, 2004, pp. 52-61). A cada um destes domínios subjazem questões passíveis de encontrar na avaliação uma resposta, que deverá ser razoável e apropriada, carecendo de identificação e formulação. Subjacentes a estas questões jazem critérios de desempenho e dimensões de avaliação, de acordo com os quais a avaliação será então conduzida, ainda que sujeitas a possíveis alterações no decurso da mesma.

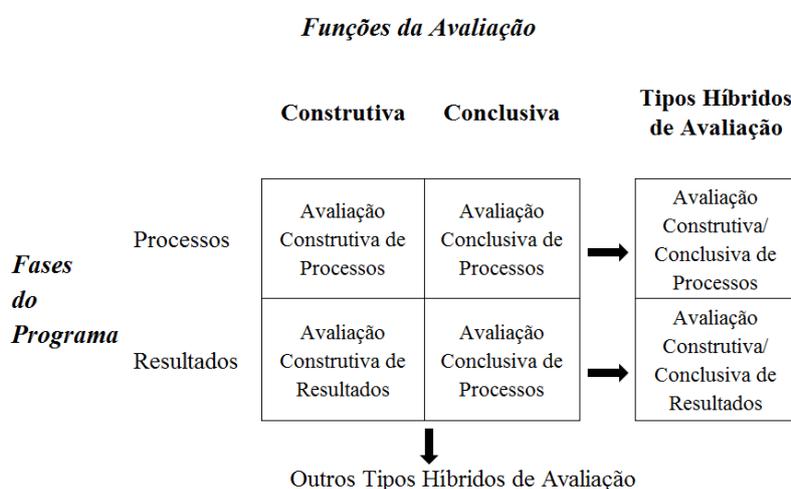
No que respeita às tipologias de avaliação, Michael Scriven (1967) introduziu uma distinção clássica entre *avaliação formativa* e *sumativa*. Mais tarde, elaborando a sua própria tipificação, Scriven (1991, p. 20) definiria avaliação formativa como “designed, done, and intended to support the process improvement”, enquanto avaliação sumativa seria aquela que “in terms of intentions, it is evaluation done for, or by, any observers or decision makers (by contrast with developers) who need evaluative conclusions for any other reasons besides development”. Desde então, não obstante a relevância desta distinção, a discussão referente às tipologias de avaliação tem sido desenvolvida e elaborada por vários autores.

Desta forma, alguns autores distinguem tipos de avaliação entre uma lógica de melhoramento (*improvement*), responsabilização (*accountability*) disseminação (*dissemination*) e iluminação (*enlightment*) (Coryn & Stufflebeam, 2014, pp. 21-27), enquanto outros acrescem ao tipo de avaliação sumativa e formativa as avaliações do tipo monitorização (*monitoring*), avaliação de resultados (*outcome evaluation*), avaliação de impactos (*impact evaluation*), avaliação de

desempenho (*performance measurement*) e avaliação de desenvolvimento (*developmental evaluation*) (Preskill, 2016, p. 10).

Destaca-se também aqui a contribuição de Chen (1996), ao introduzir um referencial definido por dois propósitos – *melhoramento* e *aferição* – e duas etapas – *processos* e *resultados*. O autor, considerando que várias avaliações são simultaneamente formativas e sumativas, e que a conceptualização de Scriven não cobria actividades de avaliação importantes, iria também desenvolver a sua própria conceptualização. Desta forma, Chen (2015) iria chegar, segundo o cruzamento entre as dimensões das *etapas do programa* com o das *funções da avaliação*, a quatro tipos de avaliação distintas, contemplando também configurações híbridas, tal como apresentado na figura seguinte³⁵.

Figura 3.1 – Tipologias de avaliação



Fonte: Adaptado de Chen (2015, p. 10).

Na *avaliação construtiva de processos* procura-se fornecer informação acerca das forças e fraquezas relativas à estrutura de um programa e aos processos da sua implementação (incluindo procedimentos e actividades subjacentes), o qual poderá ser útil “when a program plan (program scope and/or action plan) needs to be revisited for clarification or modification or when implementation problems call for some troubleshooting” (Chen, 2015, p. 177). Por seu turno, a *avaliação conclusiva de processos* é conduzida para estabelecer um juízo acerca da implementação dos processos referentes ao programa, aferindo o seu mérito.

No âmbito de uma *avaliação construtiva de resultados*, pretende-se identificar elementos do programa relativamente ao modo como estes contribuem para os resultados observados. No caso da *avaliação conclusiva de resultados* pretende-se aferir globalmente o mérito e valor do

³⁵ Revisitaremos esta tipologia mais adiante, no âmbito da secção 4 - **EFICÁCIA COMO CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO**.

programa, visando determinar “whether a program has a desirable effect on its stated goals or outcomes” (Chen, 2015, p. 230).

Temos portanto que, inerente à concepção de uma avaliação, são esperadas uma série de decisões, que implicam a escolha de métodos e técnicas aplicados no âmbito de avaliação de programas. Consoante os diferentes moldes de uma avaliação (propósito, critérios, limitações, etc) estão disponíveis várias abordagens e ferramentas específicas, algumas das quais serão abordadas na presente secção, bem como na seguinte.

3.2 Avaliação de Políticas Públicas no âmbito do Tribunal de Contas

Tal como já referimos aquando do enquadramento jurídico do Tribunal de Contas, na LOPTC de 1997 é alargada a competência do Tribunal de Contas, consagrando a auditoria como método privilegiado do exercício do controlo financeiro, e “a avaliação como um dos poderes do tribunal de contas, a par do controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira” (Tavares, 1998b, p. 14). Vejamos então brevemente algumas definições de avaliação no prisma das Instituições Superiores de Controlo, e do TdC em particular.

A INTOSAI define avaliação como uma “systematic investigation of an organization or institution, program or project, or process or policy that is intended to benefit society”, cujo objectivo poderá ser contribuir para o seu melhoramento, tomada de decisão, aprendizagem de razões para o sucesso e falhanço, ou forças e fraquezas no cumprimento de objectivos. Reconhece-se também a avaliação como processo que poderá envolver a identificação de objectivos e questões de análise, definição de critérios de avaliação, obtenção e análise de dados relevantes, reporte de resultados, e promoção do uso eficaz das conclusões (INTOSAI, 2010, p. 29).

Segundo José Tavares (1998b, p. 8), relativamente ao conceito de avaliação, “chegou-se a um consenso no sentido de a entender como a actividade técnico-científica de análise e apreciação de um programa, projecto, política ou outra acção no que respeita aos seus efeitos (directos e indirectos) e a respectiva relação com os objectivos fixados e seu enquadramento e bem assim com os meios (v.g. financeiros) aplicados para o efeito”. O mesmo autor considera também que o âmbito da avaliação é mais amplo que o controlo da gestão, incidindo sobre a própria pertinência e oportunidade dos objectivos e o conjunto dos efeitos do programa sob avaliação, correspondendo por isso a um controlo mais exigente.

Será de salientar que, no âmbito da literatura referente às Instituições Superiores de Controlo, por vezes é utilizada a classificação *auditorias de natureza operacional*³⁶ para aludir quer à

³⁶ Na lingual inglesa comumente chamadas de *Performance Audits* ou *Value for Money*, definida pela INTOSAI como “an independent, objective and reliable examination of whether government undertakings, systems, operations, programs, activities or organizations are operating in accordance

auditoria de desempenho quer à avaliação de programas e de políticas públicas (Costa, 2014, p. 73). A discussão entre a relação entre este tipo de auditorias e avaliação de programas é fecunda na literatura (e.g., Barzelay, 2002; Lonsdale, 2011; Posavac, 2011; McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013), sendo que enquanto alguns autores entendem as auditorias de natureza operacional tratam-se efectivamente de auditorias (Lonsdale, 2000, p. 25), outros consideram que esse não é o caso, defendendo que estas auditorias constituem “an evaluative activity of a particular sort whose name happens to include the word ‘auditing’” (Barzelay, 1996).

Desta forma, encontramos no Glossário do Tribunal de Contas (1992) a *Auditoria Operacional* definida como aquela “que incide em todos os níveis de gestão sob o ponto de vista da economia, eficiência e eficácia, nas suas fases de programação, execução e supervisão”, ao mesmo tempo que Auditoria, por si só, é definida como tendo em vista “verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objectivos, orçamentos, regras e normas” (Tribunal de Contas, 1992). Aqui subjaz uma contradição: a equivalência entre o exercício de avaliação ao de auditoria, sendo a segunda ancorada numa lógica de conformidade, enquanto a primeira em larga escala se distingue e extravasa a segunda.

Alguns autores, saudando o alargamento de competências do Tribunal de Contas no sentido de contemplar a avaliação, salientam também que “apesar desta evolução, é de assinalar a subsistência de algumas omissões legais importantes, em particular a que tange à questão da avaliação de políticas e programas públicos” (Costa, 2014, p. 122). Desta forma defende-se que o art. 214.º da CRP deveria “reconhecer expressamente a competência do Tribunal de Contas para avaliar programas e políticas públicas” (Costa, 2014, p. 328), clarificando constitucionalmente as atribuições e competências do Tribunal de Contas, à semelhança da recente revisão constitucional francesa no mesmo sentido.

A LOPTC prevê expressamente a existência de manuais de auditoria a adoptar pelos Serviços de Apoio³⁷. Neste sentido surge o *Manual de Auditoria e de Procedimentos* (Tribunal de Contas, 1999), documento onde se visa plasmar normas orientadoras que garantam a qualidade técnica e a eficiência das auditorias realizadas pelo TdC, de acordo com os princípios gerais de auditoria internacionalmente aceites, nomeadamente da *International Federation of Accounts* (IFAC) e da *Fédération des Experts Comptables Européens* (FEE), seguindo de perto as normas de auditoria da INTOSAI, e dada especial relevância ao Manual de Auditoria do Tribunal de Contas Europeu.

De acordo com Manual de Auditoria e de Procedimentos (1999), a *Auditoria Operacional* (ou de Resultados) será aquela que “tem por objectivo a apreciação da gestão de recursos públicos

with the principles of economy, efficiency and/or effectiveness and whether there is room for improvement” (INTOSAI, 2016).

³⁷Cfr. art.º 78º, n.º. 1, alínea d) da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

segundo critérios de economia, eficiência e eficácia” (Tribunal de Contas, 1999, p. 132). Desta forma, a auditoria operacional visa, de um modo geral, um ou vários dos seguintes objectivos: avaliar a adequação e consistência dos objectivos fixados; avaliar o grau de confiança dos sistemas de confiança dos sistemas de informação, de gestão, controlo e de avaliação de resultados; avaliar a economia, eficiência e eficácia com que os objectivos são prosseguidos e alcançados; avaliar a exactidão, fiabilidade e integralidade dos indicadores ou dos documentos produzidos; identificar áreas ineficientes de forma a promover a melhoria do desempenho; avaliar os resultados na óptica dos seus impactos (Tribunal de Contas, 1999, p. 135). É também no capítulo referente a este tipo de auditoria (capítulo 6 do Manual de Auditoria e Procedimentos) que encontramos a definição dos critérios de economia, eficiência e eficácia.

Vejamos então cada um destes três critérios de acordo com o Tribunal de Contas, com especial enfoque na eficácia. Dessa forma, o critério de *economia* visa a minimização dos custos dos recursos adquiridos ou de utilização dos bens públicos afectos a uma actividade, em função da qualidade, quantidade, preço e oportunidade da sua aquisição, “de acordo com práticas e princípios administrativos correctos e com as políticas de gestão” (Tribunal de Contas, 1999, p. 132). No seu turno, a *eficiência* aprecia a relação entre resultados obtidos (*outputs*) e os recursos e meios utilizados (*inputs*), tendo em vista a sua optimização. Esta apreciação deverá incluir a análise dos sistemas de informação, dos dispositivos de controlos e dos critérios definidos para obtenção de resultados, sendo o núcleo essencial deste tipo de análise a relação custo-resultados.

Por fim, vejamos a abordagem ao critério de *eficácia*, no qual se centrará o presente trabalho, ao longo de várias publicações do Tribunal de Contas. Enquanto a definição de eficácia consta, no Glossário que serve de anexo ao Manual de Auditoria e Procedimentos, como o “grau de alcance dos objectivos/objectivos visados, segundo uma relação de custo/benefício favorável” (Tribunal de Contas, 1992), de acordo com outros documentos “numa auditoria de eficácia importa ver, na medida do possível, de que modo os instrumentos utilizados contribuíram para a realização dos objectivos políticos fixados, destringendo nestes, se for caso disso, os que são o resultado daqueles e os que são fruto de factores externos à entidade controlada” (Tribunal de Contas, 1999, p. 132)³⁸. Mais recentemente, no que diz respeito ao critério de eficácia no âmbito das Auditorias de Resultados, impele-se a “ir mais além, procurando identificar as causas que estão na base do problema de eficácia” (Tribunal de Contas, 2016a, p. 19), apreciando a medida em que diferentes tipos de objectivo foram atingidos, ao nível operacional (*realizações*), imediato (*resultados*) ou global (*impactos*).

³⁸ Ao conceito relacionado com a contribuição dos instrumentos para a realização dos objectivos, destringendo o que são resultado daqueles e não de outros factores, chamaremos doravante de *atribuição*. Voltaremos mais tarde a este conceito ainda na *Parte I* do presente estudo, ao abordar o tema da avaliação de eficácia centrada em resultados (vd. subsecção 4.2).

No que diz respeito à metodologia, tema central no âmbito do presente trabalho, vejamos alguns métodos e técnicas apresentados pelo Tribunal de Contas, os quais deverão ser empregues “de forma a obter o conjunto de provas factuais e/ou materiais que suportem fidedignamente as afirmações e/ou factos analisados” (Tribunal de Contas, 1999, p. 27).

São indicadas pelo Tribunal de Contas (1999, p. 30), entre outras, as seguintes *técnicas de verificação*: *inspecção*, entendida como verificação física de determinados bens do activo e dos documentos de suporte de diversas operações; *observação*, correspondendo ao “acompanhamento na prática das funções cometidas às várias pessoas”; *entrevista*, definida aqui como “a procura de informação ou de esclarecimentos pontuais junto de pessoas conhecedoras de situações de interesse para o auditor”; *análise*, correspondendo à revisão dos registos contabilísticos e saldos das contas com o fim de se verificar a credibilidade da informação constante das demonstrações financeiras.

Para além destas, destacam-se as técnicas de auditoria de *amostragens* e *testes*. Vejamos sucintamente as primeiras, para seguidamente abordarmos os segundos. A técnica de amostragem corresponde à selecção de uma parte “em determinada população de acordo com o método apropriado, e estudo dos elementos que a compõem com vista a emitir um parecer sobre o total dessa população” (Tribunal de Contas, 1992). Dessa forma, obter-se-ão conclusões sobre as características do universo com base na análise de uma parte do mesmo, sendo que essa selecção poderá ser assente num critério subjectivo – *amostragem não estatística* –, ou assente em “métodos matemáticos baseados no cálculo das probabilidades” – *amostragem estatística* (Tribunal de Contas, 1999, p. 39).

Relativamente à técnica de *testes*, destacam-se quatro tipos: de conformidade, de procedimento, substantivos, e analíticos. Enquanto os *testes de conformidade* destinam-se a confirmar se os procedimentos e as medidas de controlo interno são adequados e se funcionam normalmente, os *testes de procedimento* “consistem em seleccionar uma operação de cada tipo e acompanhar o seu percurso ao longo de todo o sistema de processamento e controlo”, sendo que “o seu objectivo é assegurar e confirmar que o entendimento do auditor sobre o sistema, formado através das notas descritivas ou dos fluxogramas, está correcto” (Tribunal de Contas, 1999, p. 31). Por seu turno, os *testes substantivos* “procuram confirmar o adequado processamento contabilístico, expressão financeira e suporte documental dos saldos e das diversas operações realizadas”, enquanto os *testes analíticos* consistem na análise e ponderação de dados e informações de natureza económico-financeira (incluindo rácios, tendências e variações em relação aos anos anteriores), visando identificar desvios anormais que requeiram especial atenção (Tribunal de Contas, 1999, pp. 31-33).

Terminando a exposição relativa às principais ferramentas metodológicas apresentadas pelo Tribunal de Contas, refira-se que recentemente foi publicado o Manual de Auditoria de Resultados (Tribunal de Contas, 2016a), o qual apresenta também ferramentas e técnicas metodológicas, das quais destacamos Modelos Lógicos ou a abordagem SMART, sobre as quais debruçar-nos-emos na secção seguinte.

Tendo passado em revista na presente secção algumas definições, abordagens, métodos e ferramentas subjacentes à avaliação do ponto de vista epistemológico e do ponto de vista do Tribunal de Contas, iremos então na secção seguinte analisar, em maior profundidade, a avaliação de programas e políticas públicas baseada no critério de eficácia.

4. EFICÁCIA COMO CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO

Com a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas anteriormente abordada, o Tribunal de Contas passou a dispor de competências para apreciar a gestão financeira, à luz dos critérios de economia, eficiência e eficácia. Os três critérios referidos poderão ser encarados como *valores* subjacentes a uma avaliação, tal como deixa antever a própria etimologia da palavra *avaliação*. Em avaliação de programas, para além dos três critérios referidos, vários outros poderão ser objecto de consideração, como por exemplo, mérito, necessidade, equidade, segurança, exequibilidade, significância, legalidade, e usabilidade (Coryn & Stufflebeam, 2014, pp. 8-14).

No âmbito do presente trabalho seria incomportável a análise aprofundada dos três critérios explicitados juridicamente na LOPTC, tendo-se optado neste trabalho por se cingir apenas ao critério de eficácia³⁹. De facto, entre vários focos possíveis, o foco no critério de eficácia é, segundo alguns autores (McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013, p. 17; Posavac, 2011, p. 26), a razão mais comum para levar a cabo uma avaliação.

Por avaliação de eficácia entende-se, tipicamente, a aferição da medida em que os resultados observados de um programa são consistentes com os objectivos pretendidos, estabelecendo uma relação de causalidade entre intervenção e resultados (McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013). No entanto, alguns autores entendem avaliação de eficácia não só na relação objectivos-resultados, mas num escopo mais alargado, que diz respeito também à implementação dos *processos* pretendidos (Chen, 2015), enquanto outros ainda acrescentam a dimensão da *estrutura* como possível lógica subjacente à avaliação de eficácia, entendida como exame à eficácia da estrutura

³⁹ Em língua Inglesa, o termo eficácia poderá conhecer duas traduções semelhantes, mas distintas: *effectiveness* e *efficacy*. A diferença entre elas, no âmbito do campo da avaliação de programas, consiste em intervenções sob condições ideais e controladas (*efficacy*) e intervenções em condições reais (*effectiveness*). Para maior detalhe relativamente às diferenças entre ambas no que concerne análise de dados, desenho de intervenção, reporte de resultados, entre outros aspectos, ver Singal, A. (2014), e num escopo mais alargado, Chen (2015). Ao longo do presente trabalho recorrer-se-á ao termo eficácia, aludindo a ambos, a menos de indicação contrária.

de gestão, do ambiente e características nos quais um programa se desenvolve (Fink, 2015, p. 50).

No âmbito do presente trabalho debruçar-nos-emos sobre a avaliação de eficácia segundo as lógicas de *objectivos-processos* e *objectivos-resultados*, as quais se relacionam com a tipologia de avaliação proposta por Chen (2015) anteriormente explanada, cruzando o eixo de processos e resultados com o eixo de função construtiva e conclusiva (vide secção 3.1). Iremos abordar na presente secção cada uma destas lógicas – *objectivos-processos* e *objectivos-resultados* –, as quais correspondem, respectivamente, à extensão no qual as actividades e procedimentos planeados foram implementados, e à aferição da extensão no qual os resultados atribuídos ao programa são coerentes com os *objectivos* desejados (Fink, 2015, p. 18).

Antes de aludirmos abordagens e metodologias subjacentes à avaliação de eficácia centrada em processos e resultados, abordemos a divisão entre métodos qualitativos e quantitativos de avaliação, basilares à condução de uma avaliação de eficácia.

A avaliação quantitativa é baseada em fontes numéricas de dados, para a análise das quais um largo escopo de técnicas poderão ser utilizadas, como contagens de frequência, percentagens, médias e medianas, desvios padrão, regressões lineares, correlações, testes-t, análises de covariância, método de Delphi, entre muitas outras ferramentas cuja descrição está presente na literatura estatística e de métodos de pesquisa (Coryn & Stufflebeam, 2014, p. 564). Alguns autores (e.g., McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013, p. 217; Nastasi, 2016) apontam para a prevalência deste tipo de abordagem na avaliação de eficácia centrada em *objectivos-resultados*.

Por métodos de avaliação qualitativa entende-se aqueles que tipicamente se caracterizam por análise de dados de natureza textual (oral ou escrita) presente na análise documental, entrevistas e inquéritos, ou ainda de natureza pictórica (e.g., esquemas e fotografias) (Edmonds & Kennedy, 2017). Geralmente, abordagens qualitativas são menos estruturadas que as abordagens quantitativas e são úteis ao trabalho exploratório e participativo, sendo mais dificilmente reduzidas a formatos numéricos. Esta abordagem de avaliação terá surgido por volta de 1970s como alternativa à então dominante abordagem quantitativa, permitindo uma compreensão do funcionamento de programas e razões para o seu sucesso ou falhanço, indo além de inferências e descrições estatísticas (McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013, pp. 187-224; Newcomer, 2015, pp. 561-595).

No entanto, a utilização mesclada de dados qualitativos e quantitativos é sobejamente defendida na literatura (e.g., McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013, pp. 189; Nastasi, 2016, pp. 26-30 e 183-189), apresentando várias vantagens, como facilitar a identificação de efeitos desintencionais, ou ajudar a explicar a razão pela qual efeitos pretendidos não foram alcançados. Por outro lado, o cruzamento de dados de natureza e fontes diferentes (*triangulação*) constitui uma peça-chave

na aferição de eficácia de programas (McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013, p. 33), ao contribuir para a robustez da avaliação. Desta forma, “by using a variety of techniques to obtain information from multiple sources, evaluators provide cross-checks and perspective for addressing each major evaluation question and help ameliorate limitations of individual sources and methods” (Coryn & Stufflebeam, 2014, p. 527).

Veremos nas subsecções seguintes alguns conceitos, abordagens e metodologias subjacentes à avaliação de eficácia centrada em *objectivos-processos* e centrada em *objectivos-resultados*.

4.1 Avaliação de eficácia centrada em objectivos-processos

A avaliação de eficácia centrada em processos consiste essencialmente em confrontar implementações e actividades de um programa com os objectivos que lhes subjazem⁴⁰. Tal como na avaliação de eficácia centrada em resultados, poderemos distinguir duas tipologias distintas: a *avaliação de processos construtiva*, cujo foco será o de contribuir para o melhoramento da eficácia dos processos; e *avaliação de processos conclusiva*, mais ligada a uma óptica de responsabilização, no qual se procura chegar a um juízo sobre a implementação de um programa (Chen, 2015, pp. 176-182).

Com a *avaliação de processos construtiva* pretende-se identificar e resolver falhas nos desenhos procedimentais relativos à implementação de um programa, fornecendo informação acerca do estado das actividades decorrentes, e assim contribuir para a convergência da intenção subjacente aos processos de um programa com a sua implementação, contribuindo para o melhoramento da eficácia dos processos.

Poder-se-ão utilizar na avaliação de processos construtiva várias estratégias como a avaliação formativa, revisão de programa, avaliação bilateral de fortalecimento, e mapeamento conceptual. A avaliação formativa, centrada no desenvolvimento, procura resolver problemas que sejam detectados em qualquer fase de implementação, recorrendo a métodos de pesquisa como *focus groups*, observações *in situ*, entrevistas, e inquéritos de pequena escala. Aqui pretende-se providenciar rapidamente um diagnóstico e uma resposta, identificando problemas de implementação que poderão afectar a eficácia de um programa (Fink, 2015; Chen, 2015).

Com a estratégia de *revisão de programa* propõe-se juntar supervisores e implementadores de um programa, promovendo discussões informadas que visam a promoção de estratégias sistemáticas para a resolução de problemas. Outra abordagem é a *avaliação bilateral de*

⁴⁰ A avaliação centrada em processos poderá ser aplicada em diferentes fases de maturação de um programa, desde a fase de planeamento (*ex-ante*) até à fase madura de um programa. No âmbito do presente trabalho, focar-nos-emos apenas nas fases de implementação inicial e madura, excluindo desta forma as avaliações *ex-ante*. O motivo prende-se com o facto de apenas serem analisados relatórios do Tribunal de Contas da 2ª Secção, cujo âmbito se limita ao controlo sucessivo e concomitante (cfr. art. 4.º do Regulamento da 2ª Secção do Tribunal de Contas).

fortalecimento, que consiste numa parceria entre as partes interessadas de um programa e os avaliadores, colaborando conjuntamente tanto no exercício de avaliação como no desenho e implementação dos programas, com vista ao seu melhoramento. Por fim, o *mapeamento conceptual* trata-se de uma ferramenta qualitativa através do qual se aclaram objectivos e se identificam relações entre os mesmos. Aqui, uma representação gráfica denominada *mapa conceptual* organiza as contribuições de vários grupos envolvidos no programa.

Tendo visitado algumas metodologias na óptica construtiva, vejamos a *avaliação conclusiva de processos*, a qual visa estabelecer o grau de mérito dos processos de um programa, socorrendo-se de metodologias rigorosas e credíveis. Aqui, a abordagem de maior relevo é a *avaliação de fidelidade*, no qual se procura aferir em que medida uma intervenção foi implementada tal como era pretendido (Chen, 2015, p. 180).

Num famigerado estudo (Dane A., 1998) é sugerido que a avaliação de fidelidade deverá abordar cinco aspectos de implementação: *aderência* (extensão no qual os componentes do programa são administrados como previsto); *exposição* (doseamento do programa); *qualidade de entrega* (o modo como o programa é administrado); *responsividade dos participantes* (modo como participantes reagem e se engajam num programa); e, por fim, *diferenciação do programa* (grau de distinção dos componentes de um programa, entre si e com outros). Desta forma, crê-se que a fidelidade aos componentes visados na implementação do programa é não só desejável, como também acarreta um aumento da sua eficácia.

Por fim, refira-se que a tipologia de avaliação aqui apresentada poderá também abarcar formas híbridas entre avaliações conclusivas e construtivas, sejam elas focadas em processos ou em resultados. No que concerne a avaliações híbridas construtivas/conclusivas centradas em processos, refira-se uma abordagem, aplicável também em resultados, extensivamente presente na literatura (e.g., Chen, 2015; Nkwake, 2013; Donaldson, 2007; Rossi, Lipsey, & Freeman, 2004), a *avaliação baseada em teoria (theory-driven evaluation)*. A idiosincrasia desta abordagem reside em, ao adoptar a *teoria de programa (program theory)* como referencial conceptual para avaliar a eficácia de programas, deliberar também acerca de como e porquê um programa é eficaz, tanto ao nível dos processos como dos resultados.

4.2 Avaliação de eficácia centrada em objectivos-resultados

No que concerne ao foco sobre resultados (*outcomes*), a *avaliação de resultados construtiva* visa fornecer informação de forma a melhorar os resultados de um programa em curso, visando a melhoria da sua eficácia. No seu turno, *avaliação de resultados conclusiva* visa uma aferição que determine se um programa tem o efeito desejável relativamente aos objectivos e resultados aos quais se propôs (Chen, 2015, pp. 7-14).

A *avaliação de resultados construtiva* poderá tomar diversas formas, seja quando utilizada para facilitar as partes interessadas em desenvolver um conjunto apropriado de objectivos, fortalecer a coerência da estrutura de um programa, ou preparar um programa para uma avaliação de resultados conclusiva. Entre vários instrumentos, destacamos aqui os seguintes, com ênfases diferentes: *SMART goals*, uma ferramenta utilizada no desenvolvimento e melhoramento de objectivos que deverão respeitar as características de mensurabilidade, delimitação temporal (relacionar objectivos com prazos temporais), especificação (clareza respeitante aos propósitos e contornos de um programa), relevância (relação entre metas e objectivos) e exequibilidade (grau de razoabilidade das metas propostas em relação aos recursos disponíveis) (Chen, 2015, pp. 230-234); *análise de avaliabilidade*, aferindo a extensão para a qual um programa estará em condições de ser futuramente avaliado, auxiliando as partes interessadas em fixar metas realistas, recursos, critérios de avaliação, e usos pretendidos para a informação decorrente do exercício de avaliação (Newcomer, 2015, pp. 80-98); e, por fim, *análise de plausibilidade*, utilizada para identificar resultados intencionais e desintencionais enquanto base para facilitar a adopção de consensos relativos a metas plausíveis para efeitos de gestão e avaliação, evitando desta forma *goals traps*, passíveis de ocorrer quando a avaliação de eficácia se centra apenas nos objectivos oficiais do programa (Chen, 2015, pp. 237-245).

Os métodos acima sucintamente descritos visam dar apenas alguns exemplos de como avaliações de resultados construtivas poderão desempenhar um papel no melhoramento de um programa no que concerne à sua eficácia. Possivelmente, depois deste tipo de avaliação seguir-se-á uma *avaliação de resultados conclusiva*, onde se pretende chegar a um juízo genérico no que concerne aos resultados obtidos, e para o qual os conceitos de atribuição e validade interna são fulcrais.

Relativamente à *atribuição*, esta deve ser entendida como “the extent to which the program, and not some other factor(s) in the program environment, caused the observed outcomes” (McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013, p. 479). Por sua vez, a validade interna “is concerned with the ability to determine whether a program or intervention has produced an outcome and to determine the magnitude of that effect” (Newcomer, 2015, p. 18), aferindo a ligação causal entre intervenção e resultados. Estaremos então em condições de *atribuir* a um programa a responsabilidade pelos resultados observados na medida em que o desenho de pesquisa for *internamente válido*, eliminando hipóteses rivais plausíveis de explicar esses resultados. No âmbito do presente estudo damos um foco especial à validade interna, tendo em conta que “evaluators are primarily concerned with internal validity” (Coryn & Stufflebeam, 2014, p. 266). Note-se, no entanto, que existem outros tipos de validade cuja ameaça enfraquece a robustez dessa ligação causal (e.g. validade externa, validade de conclusões estatísticas).

Desta forma, desde o estabelecimento da avaliação de programas enquanto ciência aplicada (1960s), ao procurar por referenciais conceptuais e metodologias, foi reconhecido que a pesquisa experimental poderia oferecer um grande contributo. Seria então adoptada a tipologia de validade Campbelliana⁴¹, oriunda da pesquisa experimental, enquanto forma de garantir provas credíveis e rigorosas que uma intervenção seria de facto eficaz. Desta forma, partindo dos princípios subjacentes à tipologia de validade Campbelliana, várias ameaças à validade interna de avaliações de eficácia foram identificadas, e vários desenhos de investigação concebidos (Chen, 2015, pp. 247-259). Seguindo então os princípios subjacentes à tipologia de validade Campbelliana, defende-se que o desenho de pesquisa escolhido numa avaliação deverá procurar eliminar as ameaças à validade interna da investigação.

Diferentes desenhos de pesquisa apresentam diferentes garantidas de validade interna. Entre estes desenhos metodológicos contam-se, em ordem de descendente validade interna, *desenhos experimentais* (tipicamente RCTs⁴²) envolvendo unidades de análise (e.g. pessoas) aleatoriamente atribuídas a *grupos de programa* e *grupos de controlo* (respectivamente, sujeitos e isentos à intervenção), comparando ambos os grupos em termos de variáveis de resultados antes e depois da intervenção; *desenhos quasi-experimentais*⁴³, semelhantes aos desenhos experimentais, mas sem uma atribuição de carácter aleatório das unidades de análise a cada grupo estudado; e, por fim, *desenhos pré-experimentais*, que poderão consistir meramente numa observação após a intervenção, ou numa observação antes e após a intervenção (Chen, 2015, pp. 246-260; McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013, pp. 89-145).

Por fim, refiram-se duas abordagens híbridas, entre avaliação conclusiva e construtiva, centradas em objectivos-resultados: a *avaliação baseada em teoria* (referida na subsecção anterior), e a *avaliação em mundo real (real-world evaluation)*. Relativamente à primeira, semelhantemente ao que foi referido anteriormente no que concerne ao foco em processos, pretende-se não só aferir o mérito de um programa mas também as razões por detrás do mesmo, aclarando a *caixa negra* por detrás de um programa, ou seja, o seu modo de funcionamento. Aqui, socorrendo-se de ferramentas oriundas da teoria de programas como *modelos lógicos*⁴⁴ (sobretudo *teoria da acção* e *teoria da mudança*), os mecanismos de causalidade implícitos de

⁴¹ Os conceitos, princípios e métodos inerentes à tipologia de validade Campbelliana (Campbell, 1967) estabeleceram as fundações para o desenho e a condução de avaliações de resultados, defendida e desenvolvida por vários autores (e.g. Rossi, Lipsey, & Freeman, 2004; Posavac, 2011; Newcomer, 2015; Chen, 2015).

⁴² RCT - *Randomized Control Trials*.

⁴³ *Quasi-experimental designs* são desenhos de pesquisa que não envolvem unidades de análise aleatoriamente atribuídas a programas e grupos de controlo, mas incluem comparações que facilitam o estabelecimento de relações causa-efeito sob teste (McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013, p. 493).

⁴⁴ Refira-se que a utilização de quadros lógicos em avaliação de programas não se restringe apenas a avaliações em mundo real, tratando-se de uma das mais populares ferramentas: “*A logic model or program theory is an essential foundation for program planning and evaluation; every evaluation should have this component*” (Chen, 2015, p. 42).

um programa são explorados, investigando-se primeiramente a eficácia do programa no que diz respeito a resultados, para depois então se investigar como e porquê funciona o programa (Chen, 2015; Newcomer, 2015).

Por sua vez, a avaliação em mundo real tem como essência o reconhecimento que desenhos experimentais (e.g., RCTs), embora válidos, estão amiúde desfasados das condições mais imprevisíveis e caóticas do mundo real, onde nem sempre é possível realizar desenhos experimentais que garantam a validade interna da avaliação. Esta abordagem procura responder às restrições de orçamento, tempo, dados, e às influências de nível político ao qual o exercício de avaliação estará frequentemente sujeito. Dessa forma, alguns autores advogam uma metodologia a seguir na condução de avaliações no mundo real, contendo estratégias para mitigar cada uma das restrições supracitadas (Bamberger, Rugh, & Mabry, 2006), enquanto outros defendem, com base em teoria e metodologia centrada nas partes interessadas, que a avaliação de mundo real seja um tipo híbrido construtivo/conclusivo que afira os efeitos de uma intervenção e seus adjuvantes, eliminando potenciais distorções (Chen, 2015, pp. 260-303).

Valerá também a pena referir um tipo de estudos relevante em avaliação de eficácia, referidos usualmente como *métodos de avaliação económica*: análises custo-benefício, custo-eficácia e custo-utilidade. O objectivo geral comum a estas metodologias consiste em tomar conhecimento dos recursos que foram investidos num programa, como foi feito esse investimento, com que efeitos imediatos e de longo prazo, e ainda tipicamente estabelecer comparações entre programas. Historicamente, a avaliação económica tem uma tradição antiga, principalmente nos Estados Unidos da América, onde teve origem no início do séc. XIX (McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013, pp. 273-281; Coryn & Stufflebeam, 2014, p. 152).

Em todos estes três tipos de análise económica os custos associados aos programas são monetizados, no entanto os benefícios são quantificados de forma diferente. Na *análise custo-benefício*, ambos os custos e os benefícios são monetizados para determinar o benefício social líquido de um programa, sendo mais abrangente e também mais oneroso e difícil de conduzir que as análises restantes. No caso da *análise custo-eficácia*, os custos são relacionados tipicamente com um único resultado, expresso numa unidade de eficácia⁴⁵ não monetizada, enquanto na *análise custo-utilidade* os custos são relacionados com uma medida de utilidade (comumente utilizada na área da saúde, *quality-adjusted life-years*) também não monetizada (McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013). Vários autores identificam então uma série de passos necessários à condução deste tipo de análises, que tipicamente terminam com uma análise de sensibilidade, seguida de recomendações (Newcomer, 2015, pp. 636-669; McDavid, Huse, & Hawthorn, 2013, pp. 287-301).

⁴⁵ *Unidades de eficácia* correspondem a uma medida de qualquer resultado quantificado, central para os objectivos do programa (Newcomer, 2015, p. 637).

Temos então que o critério de eficácia, sendo um dos vários critérios que poderá subjazer a uma avaliação, afigura-se como um dos mais relevantes. Vimos no presente capítulo algumas perspectivas referentes ao seu entendimento, que poderá ser formulado na lógica mais estrita de comparação entre objectivos e resultados obtidos, para o qual se deverá atender, segundo vários autores, ao estabelecimento de umnexo causal entre intervenção e resultado – óptica da *avaliação centrada em objectivos-resultados*. Nesta matéria, aludimos aos conceitos de *atribuição* e *validação interna*. Vimos também perspectivas de avaliação de eficácia na qual se considera a implementação de procedimentos e actividades de um programa em relação com os seus objectivos – *avaliação de eficácia centrada em objectivos-processos* –, tendo-se referido também, ainda que brevemente, a lógica de estrutura, entendida como o exame à eficácia da estrutura de gestão, do ambiente e características nos quais um programa se desenvolve.

Relativamente ao foco em processos abordámos alguns métodos e técnicas, segundo a óptica construtiva que visa o melhoramento dos procedimentos (e.g. avaliação formativa, mapeamento conceptual), e também na óptica conclusiva, através do qual se pretende aferir o mérito das actividades e procedimentos (e.g. avaliação de fidelidade). Vimos também metodologias cujo foco recai sobre resultados, o qual numa óptica construtiva poderá ser concretizada, por exemplo, em SMART goals ou análises de avaliabilidade. Numa óptica conclusiva destacámos desenhos experimentais e quasi-experimentais, nos quais se contrasta resultados observados em grupos de controlo e em grupos de programa.

Abordámos também ao longo da presente secção métodos de análise económica (e.g. análise custo-eficácia), assim como métodos de avaliação qualitativa, por exemplo, entrevistas, inquéritos e análise documental, e métodos de avaliação quantitativa, comumente utilizados em avaliação de eficácia centrada em objectivos-resultados (e.g. contagens de frequência, análise de tendências).

Recorde-se da secção 3.2 - **Avaliação de Políticas Públicas no âmbito do Tribunal de Contas**, que vários dos conceitos e metodologias referidos na presente secção constam também em manuais de auditoria e procedimentos do Tribunal de Contas, por exemplo, o instrumento de SMART goals (Tribunal de Contas, 2016a, p. 20) ou a realização de entrevistas e inquéritos (Tribunal de Contas, 1999, p. 30).

Tendo até aqui efectuado um enquadramento teórico relativo ao Tribunal de Contas e à avaliação de programas e políticas públicas, concluímos a primeira parte do presente estudo. Seguidamente, debruçar-nos-emos sobre a avaliação de eficácia que consta de um conjunto de relatórios do Tribunal de Contas entre os anos de 2011 e 2015.

PARTE II

AVALIAÇÃO DE EFICÁCIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

“Methods are, at base, what you use to uncover the truth about what is going on”

Keen J., in *Constructivism and Postmodernism: Implications for VFM work* (1999)

Em contraste com a abundante literatura produzida pelas diferentes ISCs, o interesse académico na auditoria operacional e avaliação de programas no seio das ISCs é relativamente limitado. Especificamente, parece não existir na literatura qualquer trabalho que verse sobre a metodologia de avaliação de programas públicos por parte do Tribunal de Contas português. Adicionalmente, apesar de existir muita documentação técnica redigida pelas próprias ISCs, é escassa a atenção académica referente às metodologias de avaliação no seio das Instituições Superior de Controlo, destacando-se ainda assim o trabalho de Lonsdale (2000) *“Advancing Beyond Regularity: Developments in Value for Money Methods at the National Audit Office 1984-1999”*, no qual se examina os métodos utilizados pelo *National Audit Office* (NAO) em auditorias de resultados, considerando os factores que terão influenciado essas escolhas metodológicas, bem como uma comparação com outras Instituições Superiores de Controlo na Europa.

Como referências num âmbito mais alargado, refira-se o estudo de Barzelay (2002) consistindo numa análise comparativa sobre a auditoria de desempenho na OCDE; Pollitt & Summa (1997) sobre como é que as ISCs se apresentam a si próprias; Pollitt et al. (1999) e Pollitt (2003) sobre variações na auditoria de desempenho na Europa Ocidental; González et al. (2008) sobre a estratégia de comunicação das ISCs; Blume & Voigt (2011) sobre os efeitos económicos dos diferentes desenhos organizacionais das ISCs; e Shahan (2014) sobre diferenças relativas à independência das ISCs.

5. QUADRO METODOLÓGICO

Na presente secção iremos expor o quadro metodológico que servirá de base à secção 6, **APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS**. Este quadro suster-se-á não só na contextualização teórica até aqui explanada, como também na *meta-avaliação*, que se abordará seguidamente (subsecção 5.1).

Desta forma, veremos sumariamente lógicas e ferramentas subjacentes à meta-avaliação – entendida como *avaliação de avaliações* –, para então se apresentar a matriz de análise estabelecida no âmbito do presente trabalho (subsecção 5.2), com vista à apreciação sistemática da avaliação de eficácia conduzida pelo Tribunal de Contas.

Assim sendo, o quadro metodológico do presente estudo encontra-se assente na revisão de literatura e no método de análise documental, com base na aplicação de uma matriz de análise a um conjunto de Relatórios de Auditoria, inspirada na ferramenta *checklists* de meta-avaliação, e em vários conceitos e metodologias expostas nas secções anteriores.

5.1 Meta-avaliação

A *meta-avaliação*, essencialmente entendida como avaliação de uma avaliação, trata-se de um conceito introduzido por Michael Scriven (1969), desde então amplamente desenvolvido epistemologicamente, paralelamente ao desenvolvimento da própria avaliação de programas (Struges & Howley, 2016). Desta crescente importância destaca-se que, por exemplo, “the major addition to the Joint Committee Standards for Evaluation in 2010 was the addition of ‘Evaluation Accountability Standards’ focused on metaevaluation” (Patton, 2012, p. 388).

Outro autor de grande relevo no âmbito da meta-avaliação é Daniel Stufflebeam, considerando a meta-avaliação uma obrigação profissional dos avaliadores (Stufflebeam, *The Metaevaluation Imperative*, 2001), e definindo-a como “the process of delineating, obtaining, and applying descriptive and judgemental information about an evaluation’s utility, feasibility, propriety, accuracy, and accountability for the purposes of guiding the evaluation and reporting its strengths and weaknesses” (Coryn & Stufflebeam, 2014, p. 635).

Desta forma, através da meta-avaliação, pretende-se de forma sistemática assegurar a qualidade, integridade e credibilidade das avaliações, fortalecendo-as ao longo do tempo. Para tal, vários procedimentos e ferramentas foram desenvolvidas, nas quais se destacam as *checklists* (Coryn & Stufflebeam, 2014, p. 664). Esta ferramenta consiste em reunir critérios relevantes em avaliação, com o intuito de conduzir a recolha de evidências, graduando e classificando uma avaliação (ou alguns dos seus componentes) de acordo com esses critérios.

Várias abordagens e modelos de *checklists* têm sido desenvolvidas, entre as quais se destacam a *Key Evaluation Checklist* (Scriven, 2015) e a *CIPP Checklist* (Stufflebeam, 2007)⁴⁶. Sumariamente, a *Key Evaluation Checklist* trata-se de um quadro de referência genérico, que poderá ser aplicado a avaliações de natureza variada (e.g., avaliação de produtos, organizações, serviços, políticas). Esta checklist, ainda que possa ser adaptada a cada avaliação (Coryn & Stufflebeam, 2014, p. 353), encontra-se dividida em quatro componentes principais – Preliminares, Fundamentos, Sub-avaliações e Conclusões – onde, por exemplo, se contextualiza e descreve o programa, e se anuncia a metodologia subjacente à meta-avaliação (comparativa ou não comparativa; baseada em pontuação, graduação, classificação, ou combinações destes), com

⁴⁶ Outras metodologias de meta-avaliação encontram-se presentes na literatura, algumas das quais decorrentes de abordagens à própria avaliação, como é o caso das *checklists* focadas na utilização (Patton, 2013), na teoria construtivista (Guba & Lincoln, 2001) ou na responsividade (Struges & Howley, 2016). Para uma visão global sobre estas abordagens, vide e.g. Stufflebeam (2001) e Scriven (2009).

vista a essencialmente obter e aferir a avaliação por meio de um juízo genérico de valor (Scriven, 2015; Coryn & Stufflebeam, 2014, pp. 353-354).

Por sua vez, a *CIPP Checklist* (Stufflebeam, 2007) trata-se de uma ferramenta de meta-avaliação baseada no modelo CIPP⁴⁷, focada particularmente nas avaliações de programas que visam melhoramentos sustentáveis e de longo prazo. O objectivo desta ferramenta “is to help evaluators generate timely evaluation reports (...) and disseminate effective services to targeted beneficiaries”, assim como “help evaluators review and assess a program’s history and issue a summative evaluation report on its merit, worth, probity, and significance” (Stufflebeam, 2007). Este modelo de checklist é composto por 10 elementos, o primeiro dos quais referente aos Acordos Contractuais (da avaliação), seguido pelos elementos de Contexto, Inputs, Processos, Impacto, Eficácia, Sustentabilidade, Transportabilidade, Meta-avaliação, e Relatório de Síntese. Com base na contextualização teórica até aqui explanada, e com particular inspiração nas checklists dos autores supramencionados, foi então desenvolvida uma matriz de análise direccionada ao estudo da avaliação de eficácia presente num conjunto de relatórios do Tribunal de Contas português. Na subsecção seguinte apresentar-se-á esse modelo.

5.2 Matriz de Análise

De modo a analisar de forma sistemática a avaliação de eficácia efectuada nos relatórios do Tribunal de Contas, foi criada uma matriz de análise que seguidamente se apresenta. Esta matriz encontra-se dividida em cinco partes: Âmbito Geral, Objectivos, Metodologias, Conclusões, e Recomendações. Esta divisão vai de encontro à ideia de que “checklists becomes more useful when like items are grouped together. This is especially so when the items can be grouped by diagnostic area or function. Such groupings of checkpoints help evaluators not just to show particular items of strength and weakness, but larger areas that should be improved or reinforced” (Stufflebeam, 2000, p. 6).

A checklist apresentada seguidamente retira inspirações de outras já existentes (e.g., Scriven, 2015; Stufflebeam, 2007), assim como de *guidelines* estabelecidas para o seu desenvolvimento (Stufflebeam, 2000), e de vários conceitos teóricos abordados nas secções 2, 3 e 4 do presente estudo.

⁴⁷ Modelo de avaliação criado no fim da década de 1960s (e desde então sucessivamente desenvolvido) que incorpora as dimensões de *contexto*, *input*, *processo* e *produto* (daí o nome CIPP), segundo uma abordagem focada na decisão (Coryn & Stufflebeam, 2014, pp. 309-340).

A. ÂMBITO GERAL

- I. Referência do relatório
- II. Título
- III. Tipo de Auditoria
- IV. Objecto do relatório
- V. Período abrangido
- VI. Entidade avaliada
- VII. Recurso a consultores externos

B. OBJECTIVOS

- I. Referência à eficácia
- II. Óptica centrada em resultados e processos
- III. Óptica conclusiva e construtiva
- IV. Exame à conformidade jurídica
- V. Investigação referente à *atribuição*
- VI. Exame ao modelo de gestão

C. METODOLOGIA

- I. Nível estratégico e conceptual
 - i. Contabilização de *outputs*: curto prazo (realizações), médio prazo (resultados), longo prazo (impactos)
 - ii. Foco em processos e resultados
 - iii. Apresentação de instrumentos (normas, metodologias, critérios e fontes utilizadas)
 - iv. Comparações com exercícios de avaliação semelhantes
 - v. Estabelecimento de evidências respeitantes à *atribuição*
 - vi. Condicionantes e limitações
- II. Nível operacional (metodologias e ferramentas)
 - i. Recurso a modelos lógicos
 - ii. Múltiplas fontes na recolha de dados
 - iii. Utilização de evidências internas (obtidas das entidades auditadas), externas (obtida de terceiros), e produzidas pela equipa de avaliação
 - iv. Triangulação de dados qualitativos e quantitativos
 - v. Técnicas de investigação qualitativa (e.g., inquéritos, questionários, entrevistas, observação, análise documental, painel de peritos, *focus groups*)
 - vi. Técnicas de investigação quantitativa (e.g. análises de rácios, correlações, testes-t, análises de covariância, método de Delphi)
 - vii. Critério de avaliação (*standards*, e.g. baseados em disposições legais e normas, práticas correntes, benchmarks)
 - viii. Aferição de eficácia centrada em processos (e.g. avaliação formativa, revisão de programa, avaliação bilateral de fortalecimento, avaliação de fidelidade, avaliação formativa, avaliação baseada em teoria)
 - ix. Aferição de eficácia centrada em resultados (e.g. SMART goals, análise de avaliabilidade, construção de consenso, desenhos experimentais,

quasi-experimentais, pre-experimentais, avaliação em mundo real, avaliação baseada em teoria)

- x. Utilização de análises económicas (e.g. análises custo-eficácia, custo-benefício)

D. CONCLUSÕES

- I. Referência à eficácia
- II. Comparação entre critérios (*standards*) e observações
- III. Identificação de boas práticas

E. RECOMENDAÇÕES

- I. Referência à eficácia
- II. Consistência com os objectivos da avaliação
- III. Estimação do impacto esperado

O conjunto de relatórios analisados e respectivo critério de selecção será apresentado na secção seguinte (subsecção 6.1), assim como os resultados mais relevantes da aplicação desta matriz de análise (subsecção 6.2) a esse conjunto de relatórios.

6. APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Nesta subsecção apresentar-se-ão os principais resultados decorrentes da aplicação da matriz de análise (vd. Secção 5.2 - **Matriz de Análise**) a um conjunto de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas. Primeiramente, apresentaremos o critério de selecção dos relatórios escolhidos para análise (subsecção 6.1), para então posteriormente se apresentar esses resultados (subsecção 6.2). Note-se que, da aplicação da matriz de análise aos relatórios seleccionados, apenas serão apresentados os resultados que se julgam de maior relevo.

6.1 Selecção do conjunto de Relatórios de Auditoria

No âmbito do presente trabalho, depois de estabelecer uma matriz de análise desenvolvida com vista à apreciação do critério de eficácia pelo Tribunal de Contas, aplicou-se essa matriz a um conjunto de relatórios de auditoria⁴⁸, de modo a estudar sistematicamente essa avaliação de eficácia em anos recentes. Desta forma, cingimo-nos apenas aos anos compreendidos entre 2011-2015, e aos trabalhos da 2ª Secção, à qual compete fundamentalmente a fiscalização concomitante e a fiscalização sucessiva (vd. subsecção 2.4), bem como a aprovação dos manuais de auditoria e procedimentos⁴⁹.

No que diz respeito ao critério de selecção, optou-se por reunir todos os relatórios da 2ª Secção do Tribunal de Contas identificados com os critérios de *economia, eficiência e eficácia* na

⁴⁸ Os Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas encontram-se disponíveis para consulta pública em http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_audit.shtm.

⁴⁹ Cfr. Artigo 78.º da LOPTC (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto).

secção *Crónica da Jurisprudência* das revistas do Tribunal de Contas, entre os anos de 2011 e 2015. Esta secção das revistas corresponde também à única referência que encontramos onde habitualmente consta uma tipificação de cada relatório ao nível da auditoria (auditoria financeira, operacional, orientada, etc). Na figura seguinte apresenta-se um exemplo dessa tipificação, onde constam os três critérios referidos.

Figura 6.1 – Extracto da *Crónica da Jurisprudência*

Relatório de Auditoria n.º 028/2013 - 2.ª S/SS
Processo n.º 23/2012-AUDIT
04.12.2013

ASSUNTO: “Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal”

Conselheiro Relator: José Luís Pinto Almeida

AUDITORIA ORIENTADA / CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL / DESPESA PÚBLICA / ECONOMIA, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA / EXECUÇÃO ORÇAMENTAL / PLANO DE ATIVIDADES / PRINCÍPIO DA EQUIDADE / PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RECEITA PÚBLICA / RELATÓRIO DE PROGRESSO / SISTEMA DE INFORMAÇÃO

Fonte: Revista do Tribunal de Contas n.º 59/60 (janeiro a dezembro 2013)

Desta forma, chegou-se a um conjunto de relatórios de auditoria, realizados entre 2011-2015 pela 2ª Secção, identificados nas revistas do Tribunal de Contas⁵⁰ com os critérios *economia, eficiência e eficácia*. O conjunto desses relatórios apresenta-se no quadro seguinte, com a identificação e o título que consta das revistas do TdC e dos próprios relatórios.

Quadro 6.1 – Relatórios de Auditoria seleccionados (2011-2015)

#1	RA n.º 026/2015 - 2.º/SS	Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal - Sector da educação
#2	RA n.º 027/2014 - 2.º/SS	Acompanhamento dos Mecanismos de Assistência Financeira a Portugal
#3	RA n.º 014/2013 - 2.º/SS	Auditoria às relações técnicas, institucionais e financeiras da UP, UM e IPP com entidades de direito privado
#4	RA n.º 028/2013 - 2.º/SS	Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal
#5	RA n.º 041/2012 - 2.ª S/SS	Auditoria à Alienação de Imóveis do Estado a Empresas Públicas
#6	RA n.º 014/2012 - 2.ª S/SS	Auditoria às práticas de gestão no Instituto Português de Oncologia de Lisboa, no Instituto Português de Oncologia de Coimbra e no Instituto Português de Oncologia do Porto
#7	RA n.º 007/2011 - FS/SRA	Auditoria à Execução do Complexo Marítimo "Portas do Mar"
#8	RA n.º 025/2011 - 2.ª S/PL	Auditoria ao Sistema Informático de Penhoras Automáticas.

⁵⁰ As revistas do Tribunal de Contas relativas ao período em análise correspondem aos números 63/64 (janeiro-dezembro de 2015); 61/62 (janeiro-dezembro de 2014); 59/60 (janeiro-dezembro 2013); 58 (julho-dezembro de 2012); 57 (janeiro-julho de 2012); 55/56 (janeiro-dezembro de 2011).

#9	RA n.º 034/2011 - 2ª S/SS	Auditoria à Execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado.
#10	RA n.º 035/2011 - 2ª S/SS	Auditoria aos Efeitos na Despesa do Sistema Nacional de Compras Públicas (ano de 2010).
#11	RA n.º 039/2011 - 2ª S/SS	Auditoria a mecanismos previstos para o controlo e redução de CO2 - Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão 2008-2012 e Fundo Português de Carbono
#12	RA n.º 004/2011 - 2ª S/SS	Auditoria à EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa

Fonte: Elaboração própria com base nas Revistas do Tribunal de Contas (n.ºs 55 a 64)

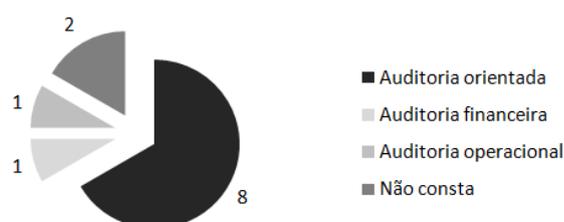
Seguidamente veremos os resultados da aplicação da matriz de análise ao conjunto de relatórios do Quadro 6.1. Por uma questão de simplificação terminológica, referir-nos-emos doravante a cada relatório pelo número atribuído na primeira coluna do quadro acima.

6.2 Resultados da Análise aos Relatórios de Auditoria

A. Âmbito

Tal como se infere do Quadro 6.1, entre os anos de 2011 e 2015 existe um total de doze relatórios identificados com os critérios *economia, eficiência e eficácia* nas revistas do Tribunal de Contas. No gráfico seguinte encontra-se a classificação desses relatórios pelo tipo de auditoria, conforme consta na secção *Crónica da Jurisprudência* de um conjunto de revistas do Tribunal de Contas.

Figura 6.2 – Tipo de Auditoria por relatório seleccionado (2011-2015)



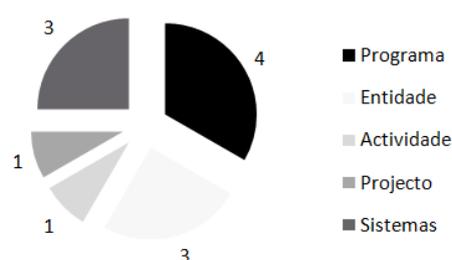
Fonte: Revista do Tribunal de Contas (n.ºs 55 a 64)

A tipologia dominante corresponde à *Auditoria Orientada* (8 em 12 relatórios), definida como aquela que “visa analisar de forma direccionada um sector, área ou actividade particular ou mesmo um procedimento em concreto, estando por isso, também, especialmente vocacionada para verificações que permitam recolher evidência que possa resolver problemas ou dúvidas ou fundamentar uma opinião ou um juízo em zona restrita bem delimitada” (Tribunal de Contas, 1999, p. 101). Por seu turno, a auditoria financeira corresponde à auditoria “que tem como objecto a análise das contas e da situação financeira de uma entidade, bem como da legalidade e regularidade das suas operações” (Tribunal de Contas, 1999, p. 97). Por fim, apesar de já termos

abordado com maior pormenor a *Auditoria Operacional*⁵¹, relembre-se que estas auditorias “visam concluir se o desempenho das instituições e a execução das atividades, programas ou ações obedecem aos princípios da economia, da eficiência e da eficácia e/ou se podem ser melhorados” (Tribunal de Contas, 2016a, p. 13). No entanto, registamos que apenas um dos relatórios (n.º 6) surge identificado como tratando-se de uma Auditoria Operacional. Relativamente a dois relatórios de auditoria (n.º 5 e n.º 11), a sua tipologia de auditoria não consta nas respectivas Revistas do Tribunal de Contas, nem tão pouco no seu corpo de texto. Por fim, destacamos também que apenas um relatório surge classificado como *avaliação de políticas públicas* nas revistas analisadas, tratando-se do relatório n.º 1 do Quadro 6.1, o qual também se encontra classificado como *Auditoria Orientada*. No mesmo sentido, os relatórios n.º 6 e n.º 9 encontram-se também classificados como *Avaliação de Desempenho*, este último encontrando-se identificado também como Auditoria Orientada.

Uma questão relevante, no âmbito do trabalho referente à avaliação de eficácia pelo Tribunal de Contas, é o objecto sobre o qual essa apreciação incide (“o que determina o objeto principal dos trabalhos de auditoria, se o que estiver em causa for a apreciação do desempenho, será o foco em atividades, programas, medidas, etc.” (Tribunal de Contas, 2016a, p. 13)). Nessa senda, procurou-se com base no conteúdo de cada relatório classificar o objecto visado, não devendo esta classificação ser encarada como definitiva, mas antes de carácter indicativo⁵², não obstante alguns relatórios mencionarem expressamente o objecto tratado (e.g. “A auditoria desenvolvida teve por objecto: [...]”, relatório n.º 11).

Figura 6.3 – Objecto principal dos relatórios de auditoria (2011-2015)



Fonte: Relatórios do Tribunal de Contas (n.º 1 a 12)

Do conjunto de relatórios em análise observa-se que os objectos visados apresentam uma natureza variada, devendo-se realçar que três dos relatórios referentes a *programas* (n.º 1, 2 e 4) incidem, efectivamente, sobre o mesmo objecto (Programa de Assistência Económica e Financeira) distinguindo-se entre eles, nomeadamente, pelo sector em apreciação (e.g. relatório n.º 1, sector da educação).

⁵¹ Também denominada Auditoria de Resultados. Vide Subsecção 3.2 - *Avaliação de Políticas Públicas no âmbito do Tribunal de Contas* do presente trabalho.

⁵² Não consta dos manuais consultados do Tribunal de Contas a definição de cada objecto (atividades, programas, medidas, etc), tendo-se então efectuado uma classificação meramente indicativa.

Por fim, faz-se notar que a grande maioria dos relatórios dedica uma subsecção à exposição de condicionantes e limitações (à excepção dos relatórios n.º 5 e n.º 10), onde tipicamente “registra-se a colaboração prestada por todos os dirigentes e restante pessoal com quem a equipa de auditoria contactou no decurso da ação” (relatório n.º 6), sendo que, enquanto em alguns relatórios se declara a inexistência de condicionantes (relatórios n.º 1, 2, 6, 11), noutros apontam-se dificuldades na obtenção e na qualidade da informação (e.g. relatório n.º 4, 7 e 8).

B. Objectivos

No que concerne aos objectivos plasmados em cada relatório, apesar da selecção aqui feita estar associada à *economia, eficácia e eficiência*, importará saber de que forma a avaliação de eficácia consta nesses objectivos. Desta forma, verifica-se que em três relatórios (n.º 5, 6 e 8) existe uma menção explícita à apreciação de eficácia (e.g. “A presente auditoria teve como objectivos gerais: [...] Avaliar a eficiência e eficácia da atividade e da gestão”, relatório n.º 6), sendo em cinco relatórios (n.º 1, 2, 9, 10 e 11) referida de forma implícita (e.g. “cumprimento dos objetivos de natureza orçamental e estrutural, assim como aos resultados (qualitativos e quantitativos) alcançados relativamente às medidas estruturais”, relatório n.º 1), e ausente nos restantes. Releva-se também que em nenhum dos relatórios consta como objectivo o exame à *atribuição*, entendida como a investigação à causalidade intervenção-resultados⁵³.

Anteriormente abordámos a tipologia de Chen (2015), o qual distingue duas fases distintas sobre as quais incide a avaliação: resultados e processos (vd. subsecção 3.1 - Avaliação de Políticas Públicas no âmbito epistemológico). De acordo com os objectivos presentes nos relatórios sob análise, observamos que, em grande parte, a apreciação de eficácia versa sobre ambas as fases, embora haja casos de prevalência no foco em processos (e.g. relatório n.º 3), ou em resultados (e.g. relatório n.º 4). A título de exemplo, no relatório n.º 8, ao mesmo tempo que se pretende “examinar os indicadores de desempenho definidos para a actividade de penhora” – óptica dos resultados –, pretende-se também “examinar as condições de realização das penhoras com apoio do SIPA/E”⁵⁴ – óptica dos processos. No entanto, o foco em processos é horizontal a todos os relatórios, nomeadamente no que diz respeito ao exame de legalidade e conformidade das actividades e procedimentos, competência essencial do Tribunal de Contas⁵⁵.

⁵³ A *atribuição* foi anteriormente discutida no âmbito do presente trabalho (vide subsecção 4.2 - *Avaliação de eficácia centrada em objectivos-resultados*).

⁵⁴ Sistema Informático de Penhoras Automáticas (SIPA), implementado em 2005, tem por objectivo “apoiar a realização de penhoras, de forma sistemática e generalizada, em todos os processos de execução fiscal e proceder à comunicação dos actos processuais aos devedores e a entidades externas” (relatório n.º 8). Em 2010 foi disponibilizado um novo sistema de apoio à gestão dos procedimentos de penhora – o Sistema Informático de Penhoras Electrónicas (SIPE) – visando substituir de forma gradual as funcionalidades do SIPA e do Cadastro Electrónico de Activos Penhoráveis (CEAP).

⁵⁵ Cfr. Artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa.

C. Metodologia

Relativamente à metodologia subjacente a cada relatório, destaque-se em primeiro lugar que em todos os relatórios é-lhes dedicada uma subsecção (com a excepção do relatório n.º 10, na qual surge integrada na *Secção I – Introdução*). Aqui, apresentam-se os métodos e ferramentas utilizadas, distinguindo-se amiúde entre métodos de recolha, tratamento, e análise de dados (e.g. relatório n.º 4) ou entre as fases de planeamento e execução (e.g. relatório n.º 6), por vezes ainda acrescentando a fase de avaliação (e.g. relatório n.º 7). Note-se no entanto que nesta subsecção encontram-se amplamente explanadas aquilo a que se poderá classificar como *actividades*, no lugar de métodos ou procedimentos metodológicos (e.g. “apreciação da implementação das medidas e do seu reflexo na execução orçamental”, relatório n.º 1; “acompanhamento da implementação de medidas”, relatório n.º 4).

Ainda relativamente à apresentação de metodologias e normas (de acordo com ponto C.I.iii da matriz de análise), destaque-se que em todos os relatórios (à excepção do relatório n.º 7, e do relatório n.º 10, este último desprovido de subsecção metodológica), é referido que a auditoria foi realizada de acordo com as metodologias acolhidas no *Manual de Auditoria e de Procedimentos* (Tribunal de Contas, 1999), e com os procedimentos e normas de auditoria internacionalmente aceites, sem quaisquer referências adicionais. Releve-se no entanto que alguns relatórios (n.º 1, 2 e 4) indicam também, *ipsis verbis*, a conformidade com a ISSAI 100, *Fundamental Principles of Public Sector Auditing* (“a auditoria foi realizada de acordo com [...] os princípios fundamentais de auditoria da INTOSAI, considerando em particular a ISSAI 100”).

Segundo consta no *Manual de Auditoria de Resultados*, “eficácia consiste em apreciar em que medida os diferentes tipos de objetivos foram atingidos: quer sejam operacionais (realizações), imediatos (resultados), intermédios ou globais (impactos)” (Tribunal de Contas, 2016a, p. 19). Desta forma, e de acordo com o ponto C.I.i da matriz de análise, importará examinar no âmbito do presente trabalho sob que nível de *outputs* é que a apreciação de eficácia nos relatórios de auditoria se debruçou, sabendo que relativamente a níveis mais elevados “o seu grau de realização torna-se, portanto, difícil de verificar” (Tribunal de Contas, 2016a, p. 19).

Observa-se que a contabilização de outputs ao longo das avaliações subjacentes aos relatórios de auditoria dá-se sobretudo ao nível operacional – realizações – entendidas aqui como outputs de actos gestionários das entidades sob o escrutínio do Tribunal de Contas. Deste tipo de contabilizações para efeito de apreciação da eficácia fazem parte, a título de exemplo, *Número de imóveis avaliados em 2005-2009 sem indicação do valor* (relatório n.º 9, Quadro 5), *Licenças retiradas e adquiridas no período de 2008 a 2011* (relatório n.º 11, Quadro 3), ou *Custo unitário da consulta* (relatório n.º 6, Quadro 4). Ao nível da contabilização de outputs

destaca-se também um grande foco em balanços financeiros, no âmbito da verificação da regularidade das contas, que perpassa todos os relatórios em análise no presente trabalho. Destaque-se, no entanto, um nível diferente de contabilização de outputs – nível dos resultados (*outcomes*) –, aquando da condução de inquéritos à satisfação dos clientes, levados a cabo pelo Tribunal de Contas no relatório n.º 10.

Subjacente à apreciação de eficácia, “o auditor assenta a sua análise em critérios de qualidade e de medida que deverão servir de guia às acções dos responsáveis [...], permitindo ajuizar sobre a forma como se desenvolveu a actividade financeira e caracterizar se a gestão foi correcta, boa ou meritória” (Tribunal de Contas, 1999, p. 93). De acordo com o ponto C.II.vii da matriz de análise, foram analisados os critérios subjacentes à apreciação que consta do conjunto de relatórios seleccionados. Daqui, retirou-se que os critérios mais comumente presentes são baseados em disposições legais e contractuais, por exemplo, na apreciação à gestão da Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (e.g. “A 23 de Dezembro de 2009, a CML deliberou ‘Perdoar, parcialmente, a dívida da EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa, EEM ao Município, no valor de 9.500.000 euros (...)’. Inexiste disposição legal que permita o recurso por parte das autarquias ao perdão de dívida”, relatório n.º 12), ou na apreciação à execução do Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (e.g. “Não foram cumpridas as obrigações legais constantes do PGPI e da LOE para 2010”, relatório n.º 9).

Também se verifica a prevalência de critérios baseados em *objectivos oficiais*, na óptica do cumprimento de objectivos e metas, como aqueles que constam da apreciação de eficácia subjacente aos relatórios de *Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal* (n.º 1, 2 e 4), nos quais se comparam, por exemplo, as medidas previstas no Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU) para o sector da educação, com os respectivos outputs observados, ao nível das realizações (e.g. “A meta fixada no âmbito da 4.ª avaliação (maio de 2012) de 150 contratos no ano letivo de 2014/15 foi superada com a celebração de 212 contratos”, relatório n.º 1).

No que diz respeito ao conjunto de relatórios sob análise, apresentar-se-ão seguidamente algumas das técnicas e ferramentas metodológicas mais relevantes, na senda do trabalho desenvolvido por Lonsdale (2000). Desta forma, relativamente a técnicas de recolha de dados, para além da análise documental presente em todos os relatórios, contabilizou-se particularmente a realização de entrevistas em sete relatórios (n.º 4 a 9, e 12), assim como a realização de inquéritos em três relatórios (n.º 8 a 10). Relativamente à condução de entrevistas, a sua realização é várias vezes (caso dos relatórios n.º 6, 7, 8, 9 e 12) utilizada “para recolher informações e obter os esclarecimentos considerados necessários” (relatório n.º 7), sendo que não consta em nenhum dos relatórios informação adicional acerca das mesmas para além do seu propósito (e.g. menção única no relatório n.º 4: “Entrevistas junto das entidades responsáveis”).

Relativamente aos inquéritos realizados pelo Tribunal de Contas, em apenas um relatório (n.º 10) se apresentam os seus resultados, através de quadros síntese (*Anexo III*), sendo que nos restantes relatórios é referido unicamente o propósito da sua realização.

Observa-se também a utilização dos “quatro grandes tipos de testes: de procedimento, de conformidade, de substanciação e analíticos” (Tribunal de Contas, 1999, p. 33) explicitada em alguns relatórios (n.º 5, 6, 8 e 12). No que diz respeito à análise de dados quantitativos de natureza económico-financeira sobejamente presentes nos relatórios, os métodos mais comuns são aqueles que se prendem com a análise de rácios, tendências e variações, em relação a um dado período temporal. Deste tipo de análise são exemplos os relatórios n.º 1, 2 e 4 (relativos ao acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal) onde se analisa, entre outras, a evolução das deduções à coleta em IRS (Quadro 23, relatório 2) ou a evolução do número de docentes e não docentes nas escolas do MEC nos anos lectivos 2010/11 a 2014/15 (Quadro 3, relatório 1). Também em relatórios que visam a gestão de entidades, este tipo de análise quantitativa encontra-se amplamente presente, por exemplo, na análise de rácios de cobertura e de capacidade de reembolso (e.g. Quadros 10 e 11, relatório 12), assim como nos relatórios de sistemas, como o Sistema Informático de Penhoras Automáticas (e.g. Quadro 5 e 6, relatório n.º 8).

Observa-se também que não se encontram presentes em qualquer relatório as abordagens e metodologias que abordámos nas subsecções 4.1 e 4.2 do presente estudo, referentes à avaliação de eficácia centrada em processos (e.g. avaliação bilateral de fortalecimento, avaliação formativa, avaliação baseada em teoria) e à avaliação de eficácia centrada em resultados (e.g. SMART goals, construção de consenso, desenhos experimentais). Note-se que, tal como foi dito anteriormente, tipicamente a apreciação da eficácia de um objecto é assente na evolução temporal de alguns indicadores, o que poderia constituir o caso mais simples de desenho experimental. No entanto, entendemos que elementos fundamentais em desenhos experimentais encontram-se ausentes das apreciações de eficácia conduzidas, como por exemplo, o estabelecimento de *grupos de controlo* e *grupos de programa*.

Realce-se também, apesar de ser reconhecido que “o recurso a modelos lógicos pode ajudar a equipa de auditoria a identificar e a estabelecer a relação entre as necessidades socioeconómicas, às quais a entidade, atividade, programa, medida, projeto, etc., visa responder e os seus objetivos, recursos, processos, realizações e efeitos” (Tribunal de Contas, 2016a, p. 15), em nenhum dos relatórios consta o recurso a esta ferramenta. No que concerne a análises económicas (e.g. custo-eficácia), não obstante a sua utilização ser recomendada em alguns casos (relatório n.º 3, 6 e 7), o seu emprego pelo Tribunal de Contas não consta em nenhum dos relatórios analisados.

D. Conclusão

Vejamos agora alguns resultados do presente estudo, relativos às conclusões presentes nos relatórios de auditoria, começando por analisar a presença de conclusões relativas ao critério de eficácia.

Desta forma, observamos que, no caso dos relatórios n.º 8, 9 e 10, encontram-se presentes conclusões explicitamente referentes à eficácia. Em relação ao relatório n.º 8, a conclusão de que “O SIPA/E é um instrumento eficaz de reunião dos dados necessários ao processo de decisão de penhora e executa procedimentos informaticamente de forma eficiente e normalizada” assenta nos pontos 2.1 e 2.2 do relatório, nos quais se regista a apresentação e análise de indicadores relativos a realizações (e.g. evolução da quantidade de penhoras marcadas de 2005 a 2010; percentagem de penhoras realizadas com o apoio do SIPA/E entre 2009 e 2010), não se investigando a causalidade entre estes instrumentos e respectivas observações. Desta forma, a sustentação metodológica de algumas conclusões relativas à eficácia poderá ser questionável (e.g. “Em 2009 e 2010 foram realizadas, com apoio do SIPA/E, 153.321 e 148.451 penhoras (14% e 16% das penhoras marcadas), respectivamente. Considerando que nesse período apenas 15% das penhoras marcadas no SIPA/E se concretizaram, a Carta-Aviso de penhora representa um meio eficaz de coerção do devedor e de obter o pagamento da dívida sem recurso à penhora dos bens”, relatório n.º 8).

Relativamente ao relatório n.º 10, denota-se uma conclusão referente à eficácia com base num incumprimento legal, o qual se julga não configurar um critério de avaliação de eficácia adequado (“Para colmatar as dificuldades dos serviços no reporte da informação, a ANCP desenvolveu um procedimento de adesão voluntária [...]. Porém não é um sistema eficaz pois não fornece toda a informação que os serviços estão legalmente obrigados a apresentar (quilómetros efectuados, reparações, manutenções, seguros, etc.)”).

Nos restantes relatórios cujas conclusões remetem implicitamente para a apreciação de eficácia, regista-se sobretudo uma óptica de cumprimento de metas e objectivos em termos de realizações, na senda dos resultados apresentados no ponto C (Metodologias) da presente subsecção, referentes ao foco em concretizações (e.g. “O défice alcançado foi de 6,4% do PIB - € 10.641,2 M, revelando um desvio de 1,9 p.p. do PIB em comparação com o objetivo previsto do OE inicial”, relatório n.º 4; “O Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão relativo ao período de 2005–2007 (período experimental do CELE) fixou em 114,48 Mt CO₂ o total de licenças de emissão a atribuir [...]. No total do período foram atribuídas licenças de emissão no total de 113,58 Mt CO₂ e o valor das emissões verificadas foi de 100,74 Mt CO₂, inferior em cerca de 11,3% ao montante de licenças atribuído”, relatório n.º 11).

No que diz respeito a processos, verifica-se uma lógica de regularidade e conformidade legal, pela comparação entre critérios dessa natureza e observações (e.g. “concluiu-se ser deficiente e inapropriada – ou, mesmo, inexistente – a fundamentação das decisões de alienação de imóveis, face ao exigido pelo regime jurídico do património imobiliário público”, relatório n.º 6).

E. Recomendações

Por fim, as recomendações constam habitualmente de uma secção própria nos relatórios analisados, e poder-se-ão apresentar alguns resultados da sua análise. Observou-se então que várias das recomendações dizem respeito a processos, tendo por base o critério de aferição de eficácia, explícita ou implicitamente (e.g. “Providenciar para que a Conta Geral do Estado apresente informação sobre a execução das medidas de consolidação orçamental, de modo a permitir a apreciação dos resultados obtidos face às estimativas e a fundamentar de forma mais sustentada as opções de políticas públicas no respeito pela legalidade, equidade, eficiência e eficácia”, relatório n.º 2; “Diligenciar pela elaboração e publicitação de um relatório final de execução do PAEF, logo que este se mostre concluído, de modo a permitir a avaliação do cumprimento das metas qualitativas e quantitativas”, relatório n.º 4). Encontra-se também sobejamente presente nas recomendações o critério de cumprimento legal (e.g. “que a decisão de alienar imóveis do património público se baseie em propostas que demonstrem terem sido observados os pressupostos exigidos no artigo 77.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto”, relatório n.º 5).

Dever-se-á notar também que em nenhuma das recomendações formuladas é estimado o impacto esperado das mesmas, estabelecendo-se por vezes recomendações de sustentação metodológica questionável (e.g. “Concentrar serviços de modo a aumentar a eficiência dos processos e diminuir custos de estrutura”, relatório n.º 6; “Recomenda-se à DGTF: [...] que a documentação existente nos processos seja numerada sequencialmente de forma a evitar situações de extravio”, relatório n.º 5).

7. CONCLUSÕES

Tendo no decorrer das secções anteriores caracterizado o Tribunal de Contas português, no âmbito das Instituições Superiores de Controlo (secção 2), abordado a avaliação de programas e políticas públicas no âmbito epistemológico e do Tribunal de Contas (secção 3), e em particular a avaliação de eficácia (secção 4), estabeleceu-se um quadro metodológico baseado nos conceitos teóricos até aí abordados, acrescido da ferramenta de checklists, oriunda da meta-avaliação (secção 5). Seguidamente, com base numa matriz de análise documental aplicada a um conjunto de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, apresentaram-se os resultados que se julgaram revestidos de maior importância (secção 6). Será então na presente secção que se

procurará sintetizar as principais conclusões deste trabalho, as quais poderão eventualmente contribuir para a área da avaliação de programas e políticas públicas, nomeadamente no âmbito das Instituições Superiores de Controlo, particularmente do Tribunal de Contas português.

Relativamente à concepção de eficácia, vemos que de acordo com o Tribunal de Contas “uma gestão é eficaz se o objectivo fixado foi atingido” (Tribunal de Contas, 1999, p. 93), ou mais recentemente, que eficácia “traduz-se em alcançar os objetivos fixados e atingir os resultados e impactos pretendidos” (Tribunal de Contas, 2016a). Este entendimento mais estrito de eficácia, na óptica de resultados-objectivos, contrasta com a concepção de eficácia em escopo mais largo que vários autores defendem (e.g., Chen, 2015; Fink, 2015; Newcomer, 2015), ao incluir não só a dimensão de objetivos-resultados, mas também objetivos-processos e objetivos-estrutura (vd. secção 4).

Verificamos também que apesar de se reconhecer a importância, aquando da apreciação de eficácia, de investigar “de que modo os instrumentos utilizados contribuíram para a realização dos objetivos políticos fixados, destrinchando nestes, se for caso disso, os que são o resultado daqueles e os que são fruto de factores externos” (Tribunal de Contas, 1999, p. 132), esta dimensão de análise encontra-se ausente dos relatórios analisados. Julgamos que esta questão, à qual se chamou de *atribuição*, é central em avaliação de eficácia, contribuindo de forma decisiva para a robustez das conclusões retiradas. Vimos a este respeito algumas conclusões relativas à eficácia que se julgam carecer de robusta sustentação metodológica.

Acompanhamos também a ideia de que as avaliações de eficácia “não podem, muitas vezes, focar-se apenas nas realizações e nos resultados mas ir mais além, procurando identificar as causas que estão na base do problema de eficácia” (Tribunal de Contas, 2016a, p. 19). Tendo-se verificado, da análise a um conjunto de relatórios de auditoria do Tribunal de Contas, que a identificação dessas causas permanece ausente, entendemos que se deverá reforçar futuramente este tipo de investigação, para a qual algumas metodologias que abordámos no presente estudo poderão ser úteis (vd. secção 4).

Relativamente aos manuais de auditoria do Tribunal de Contas, regista-se a salutar publicação recente de dois manuais (Tribunal de Contas, 2016a; 2016b), introduzindo novas técnicas e metodologias (e.g. SMART goals) que configuram um importante reforço do Manual de Auditoria e Procedimentos (Tribunal de Contas, 1999). No entanto, consideramos haver alguma falta de clareza na coexistência destes manuais com o Manual de Auditoria e Procedimentos, o qual “encontra-se em vigor nas matérias que não colidam com os princípios e as práticas apresentadas no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais e Manual de Auditoria de

Resultados aprovados em 2016”⁵⁶. Consideramos que, pela ausência de conceitos importantes, entre os quais se conta a avaliação de políticas e programas, o glossário do Tribunal de Contas (1992) deveria ser actualizado, contemplando não só a definição de *avaliação de políticas*, como também outros conceitos relacionados.

Se até agora foram expostas algumas conclusões que resultam sobretudo da exposição referente à Parte I (Enquadramento Teórico) do presente estudo, as conclusões que se seguem dirão respeito a alguns resultados apresentados na secção 6. Em primeiro lugar, poder-se-á salientar que a presença de *avaliações de políticas públicas*, entre os anos 2011-2015, é inferior ao esperado, cingida unicamente ao relatório n.º 1 do Quadro 6.1, de acordo com a identificação presente na secção *Crónica da Jurisprudência* das revistas do Tribunal de Contas. No mesmo sentido, não é a Auditoria Operacional que prevalece no conjunto de relatórios identificados com os critérios *economia, eficiência e eficácia*, mas sim a Auditoria Orientada, o que atendendo à definição de ambas, contraria também as nossas expectativas iniciais.

Verificou-se, no que diz respeito à contabilização de outputs, um predomínio da contabilização sob o grau de *realizações*. Sendo verdadeiro que “a apreciação dos impactos é exigente e pode tornar-se difícil, pois implica identificar até que ponto os objetivos globais (e mesmo intermédios) foram alcançados”, consideramos que o argumento “a dificuldade decorre do facto de os objetivos serem, frequentemente, formulados em termos gerais impedindo que sejam associados a indicadores mensuráveis” (Tribunal de Contas, 2016a, p. 19) não deverá ser um impedimento para que se estudem graus mais elevados de outputs na avaliação de eficácia conduzida pelo Tribunal de Contas. Destacamos também que algumas abordagens que se apresentaram no presente trabalho (vd. secção 4), poderão ser instrumentais em fixar objectivos e critérios de avaliação que facilitem a medição de impactos, nomeadamente a *análise de avaliabilidade*. Noutros casos também se verificou que outros instrumentos como a *avaliação bilateral de fortalecimento* ou a *construção de consensos*, poderão conhecer um espaço de utilidade, ilustrada por exemplo aquando da manifestação de um desacordo entre diferentes entidades, relativo ao funcionamento dos acordos quadro no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas (“O Tribunal acolhe naturalmente ambos os pontos de vista. Observa, no entanto, que esta diferença de perspectiva indicia a eventual necessidade de maior proximidade no diálogo entre as entidades envolvidas” (relatório n.º 10, ponto 2.3, alínea h)).

No que diz respeito à apresentação de normas e instrumentos (ponto C.I.iii da matriz de análise), lamentamos a escassa informação relativa ao conteúdo dos inquéritos e entrevistas que consta nos relatórios em análise. Também se considera pouco enriquecedora a menção constante nos relatórios analisados que “a auditoria observou os métodos e técnicas constantes do Manual de

⁵⁶ Tribunal de Contas (acedido em agosto de 2017), *Manuais e Publicações*, disponível em: http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais_publicacoes.shtm

Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, bem como os procedimentos e normas de auditoria internacionalmente aceites” (relatório n.º 5). Julgamos que seria edificante particularizar, desenvolver e sustentar esta afirmação amplamente reproduzida ao longo do conjunto dos relatórios analisados.

Constatamos, não só pela revisão bibliográfica e jurídica, mas também pela análise aos próprios relatórios, que existe uma posição pouco clara relativamente à avaliação de programas e políticas públicas pelo Tribunal de Contas. Desta forma, a avaliação de programas afigura-se profusamente devedora da estrita legalidade financeira e da verificação de contas, para o qual o TdC está sobejamente preparado. No entanto, a lógica de objectividade que permeia a auditoria deverá ser reconsiderada em avaliação de programas, a qual não se deverá furtar ao exame de utilidade social e mérito de políticas públicas, procurando estimar os seus impactos, as razões que subjazem ao seu desempenho, a atribuição robusta do seu efeito nos resultados observados, ou o seu melhoramento. Julgamos que estes e outros propósitos de avaliação, dificilmente serão alcançados recorrendo à condução de auditorias, incluindo as auditorias operacionais.

Acompanhamos, neste sentido, Costa (2014) ao propor que o art. 214.º da CRP deveria “reconhecer expressamente a competência do Tribunal de Contas para avaliar programas e políticas públicas”, clarificando constitucionalmente as atribuições e competências do Tribunal de Contas nesta matéria. Entendemos também que a competência essencial do Tribunal de Contas relativa à verificação de contas e ao exame da regularidade e conformidade das actividades e processos não deve configurar como um obstáculo à condução de avaliações, em paralelo à condução de auditorias. Pelo contrário, julgamos que esse exame poderá ser acolhido no âmbito da avaliação, enriquecendo-a, socorrendo-se das excelsas valências do Tribunal de Contas nesta matéria. No entanto, reconhece-se que a problemática referente à ligação entre auditoria e avaliação é um tema fracturante no seio das Instituições Superiores de Controlo e na literatura académica, tema para o qual esperamos que o presente estudo tenha possivelmente contribuído, figurando como ponto de partida para aprofundar algumas das questões aqui expostas.

Em suma, concluímos que a avaliação de eficácia realizada pelo Tribunal de Contas português parte de um entendimento mais estrito de eficácia do que aquele presente na literatura académica. Desta forma, da análise a um conjunto de relatórios da 2ª Secção do Tribunal de Contas, concluímos na apreciação de eficácia impera um foco na comparação entre objectivos e o nível mais imediato de outputs – *realizações* –, amplamente marcada por uma lógica de regularidade e conformidade mais próxima da auditoria do que da avaliação de programas. No entanto, com base em alguns dos Manuais mais recentes publicados pelo Tribunal de Contas, julgamos que poderá haver uma tendência para privilegiar cada vez mais a avaliação, a par da auditoria, pelo que consideramos oportuna uma continuidade ao trabalho aqui desenvolvido.