

Meta-avaliação da atuação dos órgãos de controle em relação ao Programa Bolsa Família na ótica da avaliação em profundidade¹

Alcides Fernando Gussi²

Marcus Vinicius de Azevedo Braga³

Pedro Ribeiro Viscardi⁴

Resumo

O objetivo deste trabalho é realizar uma meta-avaliação da atuação dos órgãos de controle brasileiros referente ao Programa Bolsa Família. Busca-se, por meio de uma abordagem qualitativa, comprovar que as análises realizadas na fiscalização da política discutida possuem um viés positivista, em que a percepção do beneficiário não é realmente valorizada. Esta pesquisa foi baseada em relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladoria Geral da União e também em fontes secundárias, como artigos e livros.

Palavras-chave

Bolsa Família; *Accountability*; Auditoria operacional.

Meta-evaluation of the accountability agencies' performance regarding the Bolsa Família Program from the perspective of the depth evaluation

Abstract

The aim of this paper is to realize a meta-evaluation of the accountability agencies' performance regarding The Bolsa Família Program. Through a qualitative approach, it intends to prove that the evaluations done in the oversight of The Bolsa Família's policy have a positivist bias, in a way that the beneficiary's perception it's not really valued. This research was based on reports from The Federal Court of Accounts (TCU), The General Comptroller's Office (CGU) and also on secondary sources, such as articles and books.

Keywords

Bolsa Família; *Accountability*; Operational audit.

Introdução

O presente artigo se insere no contexto dos estudos da avaliação das políticas públicas, detendo-se em determinados atores institucionais que têm desempenhado papel relevante, os chamados órgãos de controle, e de como essa atuação pode ser estudada criticamente a partir de outros paradigmas avaliativos.

Para tanto, busca compreender de que forma os órgãos de controle têm atuado nessa avaliação, tomando como referência um programa emblemático, o Programa Bolsa Família. Tem-se como objetivo identificar, nessa atuação, lacunas a serem preenchidas na adoção de elementos oriundos de abordagens de matrizes avaliativas não positivistas, advindos de paradigmas hermenêuticos de avaliação que valorizam o contexto e a experiência concreta do programa, na ideia da chamada “avaliação em profundidade”.

Segundo Rodrigues (2008), a visão de uma avaliação em profundidade de políticas públicas de caráter social surge pela constatação da insuficiência dos modelos clássicos positivistas de análise. Ademais, advém da necessidade crescente de se realizarem pesquisas que, de forma integral, considerem o contexto social, econômico, político e cultural e que valorizem também a análise institucional das relações de poder, interesses e valores que perpassam os processos de formulação e implementação de política. Para dar conta dessa demanda, a autora propõe uma avaliação que contemple quatro dimensões analíticas: análise de conteúdo, de contexto e da trajetória institucional de programas e políticas, bem como do espectro temporal e territorial no qual são implementados.

Sob essa perspectiva, como metodologia, para este artigo, realiza-se a análise dos relatórios dos órgãos de controle do Programa Bolsa Família. Tais fontes se apresentam como uma fonte contemporânea e rica de análise, dado que o programa foi objeto de diversas avaliações⁵ realizadas pelos órgãos de controle e pelo próprio gestor federal, que dispunha de uma estrutura própria para tal⁶.

Este artigo está dividido em partes: a primeira analisa o texto do Programa Bolsa Família (bases de formulação, objetivos, estratégias) e o seu contexto político; a segunda se detém na relação da atuação dos órgãos de controle na avaliação das políticas públicas; a terceira investiga os relatórios de auditoria dos órgãos de controle à luz de quatro categorias norteadoras: objetivos, pressupostos teóricos, metodologia e resultados; e, por fim, a partir da perspectiva de uma “avaliação em profundidade”, realiza-se uma reflexão sobre as lacunas e possibilidades dessa atuação dos órgãos de controle, agregando interpretações que essa perspectiva suscita.

Trajetória do Programa Bolsa Família no Brasil: texto e o contexto como dimensões avaliativas⁷

O Programa Bolsa Família é uma política de transferência condicionada de renda advinda da fusão de programas anteriores⁸. No Brasil, esse tipo de política surgiu inicialmente nas esferas subnacionais. A gestão e o controle da política ocorrem de forma descentralizada, envolvendo atores das três esferas, inclusive, a sociedade por meio de conselhos. Entre os objetivos do programa, tem-se a melhora das condições de vida das famílias pobres e o reforço do acesso destas aos serviços básicos. O Bolsa Família ainda suscita debates recorrentes, principalmente nos setores mais conservadores da sociedade, a saber: o seu suposto caráter eleitoral, a existência ou não das chamadas portas de saída e críticas relacionadas à falta de meritocracia, conforme se observa nos diversos Projetos de Lei em tramitação sobre o tema⁹.

A implementação se faz de forma descentralizada. Em nível federal, o extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é o responsável pelo Programa. A Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos e parte da gestão é conduzida por estados e municípios, inclusive no que tange ao cadastramento de beneficiários.

Em relação à contextualização política do Programa Bolsa Família, considerando diferentes concepções de enfrentamento da pobreza por parte do Estado ao longo do tempo, a busca pela mitigação dos males do pauperismo, a exceção das medidas higienistas de outrora, é bem recente. Conforme dito por Paiva, Falcão e Bartholo (2013), para além da assistência vinculada ao terceiro setor, mormente a religioso, desde os tempos coloniais, apenas na década de 1970, surgiram os primeiros benefícios assistenciais voltados para idosos e deficientes em situação de pobreza, como forma de proteção social que não envolvessem um caráter contributivo.

Silva (2004) aponta que alguns economistas, como Edgar Bacha e Antônio Maria da Silveira, defendiam ideias de complementação de renda pelo Estado na década de 1970. Lavinias (1998) analisa incipientes programas de transferência de renda no Brasil, na década de 1990, no âmbito subnacional e no contexto da Lei nº 9.533/1997, e indica que a maioria tinha similaridade com bolsas de estudo que exigiam condicionalidades das famílias beneficiárias. A ideia era combater a pobreza por meio da redução do trabalho precoce infantil e aumentando o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes.

Ainda se debruçando sobre os estudos de Silva (2004), a autora indica como marco da instituição de Programas de Transferência de Renda o ano de 1991, quan-

do é apresentado e aprovado no Senado Federal o Projeto de Lei do senador petista Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM (Projeto de lei nº 80 do Senado, de 1991). A finalidade da política era beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos de idade e com uma renda de até 2,25 salários mínimos, mas o projeto não chegou a ser implementado.

Nesse sentido, a acentuação da miséria na década de 1990 fez emergir esse debate e a necessidade de práticas que mitigassem, de diversas formas, os problemas sociais em um país que padecia de crises políticas e financeiras agudas. A questão social surge como problema principal da sociedade e, em especial, a temática da fome entrou na agenda nacional por conta da ação do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Ele mobilizou diversos segmentos em relação à questão da miséria, quantificando os emblemáticos 32 milhões de pessoas nessa condição. O movimento da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida motivou a fundação de comitês em todas as unidades federativas do país com forte apoio de sindicalistas, estudantes, funcionários de bancos públicos e de outras empresas estatais brasileiras, em uma heterogeneidade de atores que mobilizou a população para a questão da fome.

Como resposta institucional no Governo Lula da Silva, esse movimento redundou na criação do Programa Fome Zero, em 2003, vindo a transformar o *ethos* da assistência do Programa Comunidade Solidária de 1995. Passava-se de uma visão de terceiro setor e primeiro damismo para um projeto nacional, articulando ministérios, esferas e poderes. Portanto, é no âmbito dessa nova concepção que surgem os programas Fome Zero e Bolsa Família (ALVES, 2009).

Ainda na discussão de Paiva, Falcão e Bartholo (2013), os programas de transferência condicionada de renda emergiram primeiramente em nível local e foram consolidados no Bolsa Família. Este mitigava a focalização pela sua natureza complementar – e não substitutiva – da transferência de renda, prevendo algum tipo de possibilidade de expansão da capacidade produtiva. Uma grande inovação no campo da política social, o Programa veio trazer uma solução plausível sobre a questão da miséria que assolou a década anterior.

Em 2011, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria, e, segundo Neri (2013), seu objetivo era elevar a renda e as condições de bem-estar da população cuja renda familiar era até de R\$ 70,00 por pessoa. Integrava, além dessa focalização pautada por renda, diversas áreas e iniciativas, como acesso a serviços públicos (educação, saúde, assistência social, saneamento, energia elétrica) e inclusão produtiva, tudo isso operacionalizado pela reformulação do chamado Cadastro Único, que serve a várias políticas sociais.

Os problemas da fome e da miséria, que adentraram a agenda na crise da década de 1990, têm na década seguinte um destaque nas medidas de sua mitigação, elevando a importância da política social no debate e atrelando a esta a melhoria de vida por meio de programas como o Bolsa Família. Recebendo a culpa da crise fiscal nos anos 1990, a política social é alçada, desde 2003, de forma crescente, à condição de emancipadora da população e exterminadora da pobreza. Mas esse quadro sofreria uma guinada a partir de 2013.

Como na crise dos anos 1980, na qual se atribuiu a culpa pelos gastos à política social do *Welfare State*, na conjuntura atual de crise mundial, que perdura desde 2008, observa-se o mesmo fenômeno. No caso, a Política Social, a despeito de ser um instrumento de efetivação de direitos na busca de se manter a ordem (CASTEL, 2003), é responsabilizada em momentos de crise. Com o agravamento da miséria, passa a ser admitida como gasto eficiente apenas quando for direcionada para a focalização, como um mínimo necessário. De forma pendular, nos momentos difíceis, o capitalismo se socorre do Estado, como bem afirma Mazzucchelli (2008), tratando da crise mais recente:

O credo liberal e a panaceia dos mercados “eficientes” ou “autorregulados” foram sumariamente abandonados e o Estado assumiu, com maior (Inglaterra) ou menor (EUA) grau de acerto, a responsabilidade pela defesa das instituições financeiras, pela provisão da liquidez, pela garantia integral dos depósitos, e pela tentativa de evitar a todo custo o aprofundamento da contração do crédito. Sem a pronta e contínua injeção dos recursos públicos o colapso teria sido total. A ação dos governos, tipicamente keynesiana, tem sido a de buscar a restauração do circuito do crédito-gasto-renda, nem que para tanto seja necessário estatizar (ainda que parcial e temporariamente) parcela significativa do sistema financeiro (MAZZUCHELLI, 2008).

Nesse sentido, Rego e Pinzani (2014) ressaltam que a pobreza em nossa sociedade tem uma visão negativa, de atribuição de responsabilidade aos indivíduos pela sua situação, com a dificuldade das classes menos esclarecidas de se organizar para defender seus interesses. Isso faz com que essa problemática seja encarada apenas pela ótica dos grupos detentores de maior renda. Consequentemente, a política social é concebida como concessão e não como um direito e, quando os mais favorecidos se veem atingidos por crises, reagem à busca de culpados, confirmando esse movimento de pêndulo dos programas sociais.

Pesquisa recente de Lavinias et al (2014), coletada em 2012, revela esse movimento na direção de um caráter ambivalente da política social. No trabalho, é demonstrado que as regiões mais pobres do Norte e do Nordeste, com renda domiciliar *per capita* inferior à média nacional, tendem a apoiar medidas de caráter redistributivo numa proporção bem superior àquelas que têm renda mais alta. O contraponto na pesquisa é que o brasileiro médio julga relevante o papel do governo na redução das desigualdades entre ricos e pobres e na garantia do bem-estar das pessoas, ou seja, reconhece a importância do Bolsa Família para o combate dos problemas sociais, o que se confirmou nas eleições na qual foi alvo de debates. Entretanto, a mesma pesquisa indica um predomínio destaque à adesão a valores meritocráticos, francamente compartilhados por parcela significativa da população, como um prenúncio do que viria após 2012.

Essas visões e discursos se colocaram de forma mais proeminente contra a ideia de transferência de renda e no decorrer do primeiro mandato da presidente Dilma, por força de manifestações populares ocorridas em julho de 2013¹⁰, forças oposicionistas aliadas a grupos de comunicação, empresários e segmentos da classe média se articularam. A partir daí, ganha aderência uma agenda ideológica que radicalizou o discurso da meritocracia, exemplificada nas expressões de ódio nas redes sociais, principalmente em relação ao Programa Bolsa Família, trazendo, em um sentido prático, o questionamento do modelo, inclusive institucionalmente.

O contexto da transferência de renda no Brasil recente varia de um pós-governo de exceção, nas décadas de 1980/1990, em um cenário de grande miséria e precarização dos direitos sociais, para outro governo ancorado na chamada reforma do Estado¹¹, com acentuada ambiguidade na relação com a Política social; para, após este último, a entrada de um governo que valorizou a pauta da assistência e a instrumentalizou em um feixe de programas sociais, como o Programa Bolsa Família. Posteriormente, na conjuntura atual, por força de realinhamentos e movimentos políticos, no contexto do refluxo da crise econômica, a política social volta a ser culpabilizada das mazelas cotidianas, como fora na década de 1990. Ademais, a discussão da privatização de outrora vem acompanhada de uma exacerbação da meritocracia e criminalização dos pobres, trazendo o programa para o foco de críticas que não se detêm apenas a aspectos pontuais de sua gestão e supostos desvios, mas adentram também na sua concepção.

Os órgãos de controle e a avaliação das Políticas Públicas

Para se entender a atuação dos órgãos de controle é necessário abordar, inicialmente, a ideia de *Accountability*. Trata-se de um conceito relevante no debate político moderno, em especial na questão da construção da democracia, na garantia de direitos e ainda, no combate à corrupção, ao abuso de poder e à ineficiência.

Segundo Pessanha (2007, p. 141), a *Accountability*:

(...) implica manter indivíduos e instituições responsáveis pelo seu desempenho, ou seja, alguns atores tem o direito, por vezes o dever, de controlar o desempenho de outros atores, segundo um conjunto de padrões pré-estabelecidos (PESSANHA, 2007).

Permite-se aplicar sanções corretivas e atribuir responsabilidades, contexto essencial para que os governos, atuantes em ambientes complexos com muitas partes interessadas, possam ter mitigada a sua captura por interesses diferentes da coletividade. Ceneviva (2006), por outro lado, apresenta a *Accountability* como o controle e a fiscalização dos agentes públicos.

Tradicionalmente, o controle no Brasil se desenha em dois grandes blocos: o externo e interno. O primeiro, ancorado no sistema de pesos e contrapesos herdados das ideias de Montesquieu (2006), e o segundo, em um modelo de Estado cada vez mais complexo (BRAGA, 2010), que demanda de cada poder mecanismos gerenciais próprios, de atingimento de seus objetivos e de governança da máquina administrativa.

O controle externo é realizado por estrutura alheia à organização fiscalizada (MEDAUAR, 1993). Possui um caráter mais pontual por conta do ato de julgar e, segundo a Constituição Federal de 1988, é de responsabilidade do Poder Legislativo, auxiliado pelos chamados Tribunais de Contas, instituições avaliadoras e colegiadas com caráter judicante e que têm competências exclusivas no corpo da Carta Magna. No plano federal, temos esse papel exercido pelo Tribunal de Contas da União.

O controle interno existe no Brasil desde 1964. Detinha-se, na sua gênese, a aspectos contábeis e legalistas, recebendo na Constituição Federal de 1988 um papel mais finalístico. Posteriormente, foi incluído na legislação referente à transparência e à prevenção da corrupção. No plano federal, tem-se o Sistema de Controle Interno, cujo órgão central é a antiga Controladoria-Geral da União, criada em 28 de maio de 2003 com a publicação da Lei nº 10.683/2003, que, em 2016, passou a ser denominada Ministério da Transparência, Controle e Fiscalização.

O controle interno e o externo figuram como um mecanismo de *Accountability* horizontal (O'DONNELL, 1998) por representarem atores institucionais com o dever de controlar a ação dos outros. Também exercem função estratégica ao controlar os controles. Trata-se de uma metarregulação da máquina estatal, a qual promove a correção, os objetivos e também o aprendizado organizacional (BRAGA; MACHADO, 2015). Além disso, fortalece a efetividade das políticas públicas, mediada pela relação entre os atores na resolução de questões cotidianas e, ainda, incrementa a confiança no governo, como elemento de sustentabilidade das relações.

A avaliação da execução de programas de governo, ainda que adote várias denominações, é uma atividade presente em órgãos de controle interno e externo em vários países do mundo, conforme Pollitt et al (2008). Visa atuar dentro do contexto do orçamento-programa¹², focando a área finalística da organização e avaliando de que forma se conduz o processo de oferta de bens e serviços à população, na produção de um diagnóstico que retorne em eficácia e eficiência na gestão daquele programa.

Segundo Rossi, Lipsey e Freeman (2004), a avaliação funciona como auxiliar aos processos decisórios e envolve a continuação, interrupção, redução ou expansão de programas sociais. Da mesma forma, engloba a avaliação de novas iniciativas, a produção de subsídios de aprimoramento da gestão da política social e o fornecimento de *Accountability* em relação às partes interessadas.

As atividades de controle interno e externo tem em si um intrínseco aspecto avaliativo, materializado pela atividade de auditoria, ferramenta clássica de atuação desses órgãos de controle. Um aspecto avaliativo que, curiosamente, fortaleceu-se quando dos movimentos reformistas do final do século XX, de caráter liberal, por sua valorização dos resultados.

Um contexto que fortalece a chamada auditoria de desempenho, que segundo Barzelay (2002), é uma atividade de revisão governamental *ex-post*, uma avaliação disfarçada de auditoria, que, diferentemente da auditoria tradicional, enxerga os governos como uma máquina burocrática de trabalhos padronizados. Este tipo de auditoria traz uma visão do Estado como transformador de insumos na produção de resultados, assemelhando-se a uma empresa privada, no fornecimento de serviços de qualidade voltados ao cidadão.

Pollitt et al (2008) reforça a ideia de incremento da auditoria de desempenho em um contexto reformista e a considera uma forma avançada para avaliar se os programas são bem-sucedidos. Portanto, transcende a mera verificação

de livros e registros. Com isso, diferencia-se da avaliação de programas pura e simples em razão dos órgãos de controle integrantes de sistemas de *Accountability*, os quais têm por escopo a finalidade de aprimoramento, na busca de fazer os entes públicos serem responsáveis, envolvendo, inclusive, cobranças e punições, no que couber.

A discussão reformista termina por aproximar a auditoria da avaliação, trazendo à baila conceitos e metodologias como questões norteadoras e a teoria do programa para o universo dos órgãos de controle, libertos agora do viés contábil de fidedignidade de dados e da visão legalista da conformidade, na ideia de que os governos concentram o controle e descentralizam a execução (POWER, 1994). Rompe-se assim, na concepção de auditoria, a ideia de um modelo mínimo de avaliação (CANO, 2006), na qual o avaliador não emite juízos finais ou recomendações para indicar uma ação que produz informações, utilizando-as no aprimoramento de sistemas administrativos.

Souza (2014) aponta que, da mesma maneira que a auditoria influencia a avaliação, dá-se o caminho inverso, e, nos anos de 1990, o gerencialismo passou a influenciar a atividade de avaliação de políticas públicas, com grande influência da auditoria, priorizando mais o output do que o impacto. Diferencia-se a auditoria da avaliação, mas se mantém uma relação tênue entre estas. A lógica gerencialista influencia a avaliação, retomando o gérmen que nela surge na década de 1960, quando começa a ser vista como ferramenta de controle do gasto (CAVALCANTI, 2007).

Entretanto, apesar do impulso gerencialista na quebra do paradigma de auditoria, rompendo o aspecto contábil-legalista para um foco em resultados, os aspectos mais liberalizantes da visão reformista terminaram, na prática, por fortalecer uma visão de avaliação focada no diagnóstico. De subsídio à escolha pelo mercado, de participação à preferência dos consumidores, de uma institucionalização da saída de atores (FARIA; FILGUEIRAS, 2007) e de retrocesso para a ideia de um diagnóstico do modelo mínimo de avaliação e da seletividade. Avalio para escolher o que cortar ou o que deve passar para a execução privada, intrinsecamente mais eficiente. A ideia é de construção de um Estado avaliador¹³.

Isso se dá, pois, os reformistas enxergam o controle como um instrumento de redução de gastos (POLLITT et al, 2008), que necessita ser focado em resultados para avaliação do que deve ser mantido ou não, em rankings e opções mais baratas pela opção da privatização, na ideia de qualidade do gasto público¹⁴ como uma lógica de investimentos. A expansão da auditoria nesse contexto de reconceituação do papel do Estado na reforma se deve, segundo Power (1994), a

uma maior pressão por *Accountability*, redução de gastos e qualidade de serviços, transcendendo a atuação contábil e de conformidade para ações que incluam uma lógica de resultados e de interação com o cidadão. Porém, na prática, a dimensão de redução de gastos se sobrepeõe.

A ideia trabalhada na primeira parte, de que o Programa Bolsa Família se inscreve no contexto da transferência de renda como solução aventada para o problema da pobreza e desigualdade e que sofre de oscilações por conta da própria visão da política social pelo Estado e sociedade ao longo do tempo; bem como a trabalhada na segunda parte, de que a Auditoria Operacional¹⁵ tem fortes influências da reforma gerencialista, mesclando elementos da avaliação de políticas públicas e foco no resultado, servirão de subsídio para a análise dos relatórios de auditoria sobre o Bolsa Família a seguir.

Análise das Auditorias do TCU e da CGU no Programa Bolsa Família

O presente estudo da avaliação do Programa Bolsa Família pelos órgãos de controle se deteve nos relatórios do Tribunal de Contas da União¹⁶, e foram escolhidos por serem trabalhos robustos e de caráter operacional. No que tange ao controle interno, esta análise abordará a avaliação realizada pela CGU (BRASIL, 2012), com as mesmas características operacionais.

Em que pese que a CGU tenha analisado o Programa Bolsa Família durante toda a sua existência por meio do Programa de fiscalização de municípios, a partir de sorteios públicos¹⁷, gerando cerca de 60 relatórios por edição (em 2015 ocorreu a 40ª Edição), optou-se pela análise do relatório de 2012, tendo em vista por seu caráter consolidador em relação à execução do Programa. O relatório é denominado Avaliação da Execução dos Programas de Governo (BRASIL, 2015). Trata-se de um instrumento bem amadurecido no âmbito da Controladoria e dialoga, também em termos de resultados e metodologias com o sorteio de municípios.

Os relatórios serão analisados de forma qualitativa, utilizando-se a técnica da análise do discurso, que consiste em buscar no discurso de cada sujeito uma visão de mundo, (ORLANDI, 2007,), havendo a necessidade de se identificar os não ditos e os já ditos dentro do que se está dizendo, ou seja, o que tem de universalizante naquele texto singular, de horizontal no vertical e que permitirá enriquecer o estudo.

Para a presente análise serão utilizadas quatro categorias em relação aos relatórios de Auditoria: i) Objetivos da avaliação; ii) Pressupostos teóricos; iii) Metodo-

logia; e iv) Resultados. Estas categorias permitem organizar os resultados do artigo, subsidiando as análises em relação às lacunas que a atuação dos órgãos de controle pode demonstrar, em contraponto com a avaliação em profundidade, como se verá.

Objetivos da avaliação

Os objetivos circunscrevem-se à escolha discricionária dos órgãos de controle diante da sua necessidade de atuação no programa, e revelam visões próprias do programa, seus problemas e objetivos.

Os trabalhos no TCU surgem na gênese do programa e seguem durante toda a sua trajetória, na qual nota-se uma preocupação predominante com a questão das condicionalidades, presente nos objetivos dos trabalhos de 2004 e 2009, bem como na avaliação da CGU.

O controle social desponta como objetivo nos trabalhos de 2004 e 2009 do TCU, como mecanismo que, se ausente, pode prejudicar os objetivos do programa. Tal dispositivo participativo também se faz presente na avaliação da CGU, na qual é vinculado à questão da transparência. Esta aparece de forma transversa nas avaliações do TCU de 2004/2009, inserida no contexto do desconhecimento do programa pelos atores.

A CGU também destaca a intersetorialidade. Ao ressaltar a avaliação de programas complementares oferecidos e os trabalhos do TCU de 2016, consoante à avaliação da CGU, trazem como objetivo a avaliação da atualização do cadastro único.

O trabalho de 2007 do TCU tem como questão central a verificação da utilização eleitoreira do programa e distribuição atípica de recursos, tentando isolar o componente técnico e político do programa, na busca de identificar o clientelismo na transferência de renda.

Pode-se dizer, então, que os objetivos da avaliação do programa pelos órgãos de controle na esfera federal situam-se na linha de verificação de condicionalidades, na atuação da governança (controle social, sistemas, cadastros), ambos de forma predominante, e com ações isoladas na via da intersetorialidade e do caráter eleitoreiro do Bolsa Família.

Pressupostos teóricos

Todos os trabalhos apresentam uma lógica de avaliação predominantemente ancorada na visão positivista, baseada em medidas objetivas, visando aferir a adesão a um critério estampado em um normativo, ignorando as diversidades das realidades locais e suas possibilidades de inventividade. Segundo Lejano (2012), a

política deve achar conexões com os padrões existentes de governança, estruturas sociais e a própria comunidade, demandando integração com a realidade local.

As visões do programa nos trabalhos do TCU e da CGU se vinculam ao que está contido nos normativos. Destaca-se a caracterização da pobreza pela renda, em que pese a visão multidimensional da pobreza presente no relatório de 2007 do TCU.

O fato de o programa impactar grande parte da população sustenta a tese do relatório do TCU, de 2007, de seu potencial eleitoreiro. Outras políticas, no entanto, como a alimentação escolar, não padecem dessa imagem, apesar de também causar impacto em parte da população, o que revela, na verdade, um pressuposto de que a distribuição de recursos se enquadra no sentido de arrebatar eleitores. Esta interpretação é oriunda da própria visão tradicional de pobreza estampada na parte primeira deste artigo.

Com expressiva centralidade, a questão da punição de famílias que não cumpram requisitos do programa, em especial as condicionalidades¹⁸, a crítica posta do uso da renda autodeclarada, bem como o foco nos indicadores, permeiam os trabalhos do TCU e da CGU. Nesse sentido, como exemplo, destaca-se a situação de 2009, na qual o TCU apresenta a proposição de priorização de beneficiários por um critério mensurável, em tese, a carência nutricional, gerando um embate entre o Ministério do Desenvolvimento Social e o Tribunal, no qual o segundo cede sob a argumentação que esse não seria um critério objetivo e isso poderia fortalecer o viés político.

A visão positivista se faz predominante pela visão de adesão às normas, indicadores e pobreza vinculada à renda, reduzindo o programa a uma complementação de renda. Apenas o trabalho de 2004 do TCU aborda algo diferente, agregando a questão do Capital Humano¹⁹, relacionando-as às condicionalidades educacionais, mas sem adentrar a essa discussão com as linhas do trabalho mais expressivas.

A centralidade na questão punitiva e outras, como a da renda autodeclarada, revelam a importância dada à atuação oportunista de beneficiários, distante de contemplar algum aspecto mais emancipatório do programa. Trata-se de uma situação contraditória, pois ainda que o discurso da porta de saída seja um lugar comum, tirante às condicionalidades, as preocupações contextualizadas nas auditorias não revelam isso.

Metodologia

Tanto o TCU quanto a CGU trabalham, em maior ou menor grau, com ações no campo do chamado cruzamento de bases de dados, por meio da identificação de inconsistências internas ou da relação com outros sistemas corporativos.

Atuam também tendo por base a análise de documentos, registros e pesquisas, bem como entrevistas com diversos atores: gestores federais e municipais, representantes do controle social e famílias beneficiárias, buscando verificar nessas interações o atendimento dos critérios.

O trabalho da CGU envolveu a visita a 11.686 famílias e a 2.920 escolas, na busca de aferir *in loco* aspectos de renda exteriores e documentais discrepantes em relação ao Programa, bem como o atendimento de condicionalidades de saúde e educação, buscando a inferência estatística, o que não foi possível por problemas operacionais.

Destaca-se, no trabalho de 2004 do TCU, a realização de Workshop com os servidores federais envolvidos com o Programa. Visou-se incentivar a adoção de indicadores, como uma estratégia de interação com os elementos envolvidos.

Metodologicamente, a atuação dos órgãos de controle combinou dados de sistemas informatizados, a análise de documentos, depoimentos e a inspeção *in loco*. Isso possibilitou às instituições de *Accountability* construir a sua opinião sobre a aderência a normativos, prevenindo e corrigindo, com prioridade, a elegibilidade e secundariamente, as condicionalidades.

A discussão se o Programa vem atingindo àquele que não precisa dele suplanta a questão deste não chegar a quem precisa. Não existem discussões ou metodologias que tratem dessa questão, nas auditorias, do elegível de fora, revelando a ideia de desconfiança imanente na política de transferência de renda, como uma concessão de caráter meritocrático que deve ser vigiada de forma permanente.

Resultados

Todas as auditorias concluíram, à luz de seus objetivos, situações favoráveis na gestão do programa, inclusive com alto grau de adesão e adaptação em relação às recomendações dos órgãos de controle, em especial no nível federal.

OTCU, em 2004, na verificação da transição dos programas que antecedem o Bolsa Família, aponta deficiências no monitoramento das condicionalidades, desconhecimento do programa por parte atores, fragilidades no controle social, problemas de sistemas informatizados, deficiência na capacitação dos agentes. No monitoramento de 2009, todas essas questões demonstraram melhoria. Houve adesão dos atores às soluções apresentadas pelo Tribunal, pelo menos em termos formais.

No que se relaciona à questão eleitoral, o trabalho do TCU de 2007 indica que não há evidências de favorecimento de partido político no processo de cobertura do Programa no território nacional. A avaliação do tribunal aponta fragi-

lidades no cadastro único, observação também presente nos trabalhos da CGU e do próprio TCU em 2016. No último, destacam-se fragilidades em rincões e em grupos como indígenas e quilombolas, demonstrando a carência de integração e fidedignidade em grandes bases de dados nacionais.

A atuação deficiente do controle social figura no trabalho da CGU, que conclui que o acompanhamento das condicionalidades do Programa ocorre a contento. Nesse mesmo relatório, destaca-se a indicação da economia obtida pelos cancelamentos de benefícios e, ainda, melhorias na governança, frutos do trabalho da CGU, reforçando o valor da exclusão de beneficiários na execução da avaliação.

Dessa forma, empregando a metodologia proposta, os resultados apontados, como não poderia deixar de ser, indicam fragilidades no Programa, em especial no cadastro e no controle social. Os objetivos e as metodologias subordinam os resultados, e as inúmeras visitas do TCU e da CGU aos atores envolvidos, em especial às famílias beneficiárias, com a finalidade de verificar questões pontuais, que, ao revés, poderiam servir de oportunidade (ou servem e esse saber não é consolidado) para se captar, sem grande ônus adicional, outros elementos em relação ao programa, que enriqueceriam a sua avaliação, mesmo em um viés de *Accountability*.

Por fim, dado que as premissas dos trabalhos se apresentam de forma bem diretiva no seu planejamento e execução da auditoria, com a abordagem adotada pelos órgãos de controle, puramente, não se detectam problemas emergentes, distantes do que se aventou no planejamento do trabalho.

Avanços e lacunas em relação à avaliação dos órgãos de controle do Programa Bolsa Família

Ainda que a concentração de renda dos mais ricos, demonstrada por Piketty (2014), tenha causado espanto na imprensa o outro extremo, a pobreza, com suas causas estruturais e seus efeitos multidimensionais, ainda figura como um tabu, uma vergonha, na sua admissão em um plano político. Cada vez que essa questão emerge, surgem reações de revolta e de ódio, em especial em tempos de contração econômica.

A ação dos órgãos de controle no Programa Bolsa Família, consonante com seu histórico de *Accountability*, influenciada pela busca de resultados, apoiada pelo gerencialismo, focou na possível concessão aos inelegíveis, nas condicionalidades e na promoção da governança. Tal visão se coaduna com a ótica natural das instituições de controle, mas se distancia da lógica do programa, à luz dos problemas que ele se dispõe a enfrentar.

Nesse sentido, em que abordagens mais experienciais, não positivistas, podem contribuir com a atuação desses órgãos de controle na avaliação? Como podem essas visões não hegemônicas trazer uma dimensão mais profunda à *Accountability*, dando conta de múltiplas dimensões das realidades onde o Programa é implementado? Quais são os limites dessas avaliações à luz de outros paradigmas de avaliação?

Enxergar quem avalia, para quê e por quê avalia. Fazer uso de outras fontes, repensar o rigor metodológico para além de medidas. Buscar vozes de outros atores do Programa. Agregar aspectos mais experienciais do Programa. São medidas simples que podem ser um caminho de avanço na atuação dos órgãos de controle.

Com essas perguntas e encaminhamentos suscitados por avaliações de cunho mais interpretativo, o contexto, como elemento multidimensional, pode passar a ser considerado como algo a não ser ignorado na avaliação. Ou seja, apenas indicadores e questões de avaliação oriundas do senso comum e de técnicas podem não ser suficientes na busca pela prevenção de riscos no fluxo do processo.

É preciso enriquecer as abordagens positivistas dos órgãos de controle com questões mais qualitativas. Deve-se enxergar os achados de auditoria como começo e não fim, inclusive, trazendo os atores envolvidos para mais perto da avaliação, em um aspecto mais participativo, desde sua elaboração.

Faz-se necessário prezar pela experiência, assim como a diversidade na própria política, rompendo a causalidade e abraçando a complexidade. Ademais, também observar como esses programas são adotados pela comunidade beneficiada, dentro daquele contexto próprio, contemplando múltiplas soluções para a diversidade de problemas. Essas iniciativas podem fazer a *Accountability* mais robusta por atuar nas finalidades mais profundas da política.

Sob as perspectivas avaliativas mais hermenêuticas e participativas, a avaliação do Programa Bolsa Família pelos órgãos de controle apresenta lacunas de planejamento, de execução e de conclusão. Deve-se relevar o ponto de vista de outros atores, de forma menos segmentada, rompendo com a visão circunscrita somente ao marco legal. É necessário agregar uma avaliação em contexto, nos marcos de uma avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008; GUSSI, 2008).

Notadamente, para melhor consolidar essa discussão, relacionamos a perspectiva de Lejano (2012) de análise de políticas públicas. O autor oferece um embasamento que permite não negar o que foi analisado, mas acrescentar outras dimensões na avaliação do Programa, incorporando não somente as nossas observações, mas também o seu significado para os atores envolvidos.

Ao órgão de controle, com sua visão mais operacional, interessa o resultado, ou seja, se a política está ou não realmente funcionando. Mas, como entender isso apenas pela ótica do *policy maker*? Pois, na lição de Lejano (2012), para entender porquê algumas políticas parecem funcionar e outras não, temos que nos esforçar para entrar no mundo dessas pessoas para as quais a política está sendo gestada, dado que elas não são receptoras passivas, agindo na verdade como construtoras do mundo real.

Para isso, a medida deve ser acrescentada à análise da experiência política, ou seja, a busca pela autenticidade, a “*situação política em comparação com a experiência concreta dos atores políticos*” (LEJANO, 2012, p. 206). Devem ser relacionados diferentes tipos de conhecimentos, em uma descrição densa e integrada, sendo esse conhecimento experiencial à própria realidade, apresentando novos saberes sobre o objeto avaliado.

Diante de suas premissas, as análises das auditorias revelam que elas pouco entram no sentido mais profundo do programa. Da mesma forma, na busca de um rigor metodológico de caráter positivista, buscou-se interações pontuais, desprezando-se o potencial de se ouvir vozes, relatos e até de vivências do cotidiano do Programa.

Para superar limites, à luz de perspectivas avaliativas mais contextualizadas, hermenêuticas e participativas, as auditorias de caráter operacional, em especial nos programas sociais, necessitam assumir um sincretismo metodológico. Este, segundo Lejano (2012), não se trata de agrupar diversos pedaços de informação e sim buscar a sua integração, coerência na análise da política, utilizando-se de meta-narrativas com a triangulação de dados e os testemunhos.

Os auditores entrevistam atores e analisam textos documentais. Entretanto, reduzem isso a questionários, indicadores, desprezando o potencial interpretativo do contexto, que seria contemplado na associação de elementos pragmáticos e outros compreensivos, incorporando o ponto de vista do beneficiário, mesmo que seja esse uma pessoa abaixo da linha da pobreza²⁰.

Cabe destacar que a implementação de qualquer política em parceria com os municípios tem um aspecto de adaptação a um contexto, surgindo desse processo mudanças no projeto original, soluções inventivas e boas práticas, que não foram captadas por nenhuma das auditorias. Pelo contrário, a construção de soluções pode, nessa linha de atuação, guardar em si um aspecto hierárquico, legalista, inclusive com divergências na sua aplicação.

Nas palavras de Lejano (2012), uma boa análise pode descobrir, inclusive, que um Programa é inadequado para uma realidade, focando no público, dife-

rente de uma visão que já parta da busca da não conformidade, impedindo assim, a aprendizagem organizacional no âmbito das políticas públicas. Ignoramos que “*não conseguiremos entender que elementos em uma situação podem ajudar ou travar uma política*” (LEJANO, 2012, p. 231), presos ao paradigma do diagnóstico ancorado à inferências estatísticas e que produz verdades que, por vezes, somente servem para atuações gerencialistas, na ótica do que serve ou não serve, segundo os pressupostos estritos do Programa.

Por fim, servindo-se da obra de Rego e Pinzani (2014)²¹, que utilizou de paradigmas mais experienciais na avaliação do Programa Bolsa Família, podemos elencar aqui visões desse trabalho que emergiram e não são captadas pelas auditorias, mas que poderiam melhorar as avaliações. Inclusive, podem ser úteis à promoção da *Accountability*.

Os autores buscam investigar os efeitos políticos e morais do Bolsa Família, a luz da autonomia individual, baseando-se no “*Capability Approach desenvolvido por Amartya Sen e Martha Nussbaum*”(REGO; PINZANI, 2014, p. 23), e a conexão de renda monetária e autonomia. Estas situações se relacionam com a discussão de porta de saída do Bolsa Família, que tanto incomoda os críticos do Programa, mas que não ocorre apenas com a inclusão produtiva, mas está vinculada também a outros aspectos culturais, que precisam ser desvelados.

A pesquisa de Rego e Pinzani (2014), por buscar as vozes dos beneficiários, em especial as mulheres, traz as possibilidades de mudanças culturais contidas no Programa, na busca por construir a cidadania, e indica fragilidades no que tange ao atingimento de seus objetivos, inclusive em um viés emancipatório, o que é tão ou mais importante do que atuar em aspectos de prevenção de desvios. Pois o maior desvio é o Programa não cumprir o seu papel, em especial pela ótica de seu público-alvo.

E para isso, é preciso ouvir as vozes dos pobres? Sim. É necessário deixar que eles descrevam a sua situação, a sua percepção das soluções ofertadas e que pedem a sua adesão, rompendo o formalismo de condicionalidades e buscando elementos que auxiliem na discussão da intersectorialidade da política, trazendo, enfim, a pobreza e seus elementos mitigadores para a centralidade da avaliação, em um sentido mais estratégico, e se permitindo absorver a teoria do Programa.

A avaliação realizada pelos órgãos de controle, com uma finalidade de correção, será fortalecida com a inclusão de elementos contextuais, inclusive no planejamento, na execução e na construção das soluções dos problemas apontados pela auditoria. Isso correrá devido à utilização de outras percepções, ajudando a entender melhor a política e a formulação de proposições mais coerentes, que prezem o diálogo.

Considerações finais

No presente artigo, buscou-se realizar uma meta-avaliação do Programa Bolsa Família tendo por base os relatórios produzidos pelo TCU/CGU e a partir de parâmetros menos positivistas, considerando pressupostos de uma “avaliação em profundidade”. Esta rompe com modelos mais clássicos, orientando-se para um paradigma hermenêutico, com avaliações contextualizadas, participativas e pluralistas, direcionadas aos fundamentos políticos e a experiência de implementação dos programas (GUSSI, 2008; LEJANO, 2012; RODRIGUES, 2008).

Constatou-se que a análise realizada pelos órgãos de controle federais não logrou se distanciar de sua tradição de conformidade da avaliação, na qual, muitas vezes, a preocupação com os meios não abrange totalmente os fins perseguidos pelo Programa avaliado. A ideia de generalização, de diagnóstico, ofusca aspectos que somente em um viés mais interpretativo seriam revelados.

Afinal, por meio dos relatórios, não se notou a agregação do contexto dos beneficiários e a sua percepção. Em uma realidade social tão complexa, a visão dos atores destinatários das transferências apresenta um viés complementar aos demais tipos de análises. Trata-se de um fator a ser observado. Principalmente em políticas como o Bolsa Família, em que os atores implementadores, os chamados burocratas de ponta na teoria das Políticas Públicas, podem mudar significativamente o resultado visado.

A atuação dos órgãos de controle nas avaliações do Bolsa Família, a despeito da sua herança mais gerencial e da sua missão institucional de *Accountability*, necessária para modificar os rumos do Programa, ganharia muito ouvindo outras vozes, em especial dos beneficiários. Portanto, trata-se de um contraponto às ideias simplistas relacionadas às políticas sociais e seus resultados. Não se busca somente o falso positivo, mas sim de que forma essa interação estatal atinge os objetivos da agenda formal e informal da Política Pública, valorizando também a intersectorialidade e os efeitos da política no longo prazo, inclusive no que tange ao desenvolvimento humano.

Por fim, neste artigo buscou-se, ao trazer o lugar das atuações dos órgãos de controle, propiciar uma reflexão sobre seus limites em relação aos sentidos de Programas sociais como o Bolsa Família. Prospectou-se fortalecer esse debate político, não apenas em um viés crítico vazio, mas apresentando proposições através de avaliações hermenêuticas e de outros sentidos mais emancipatórios, que ainda incipientes no mundo prático, já apontam rumos que podem agregar valor, sem grande esforço adicional.

Referências

ALVES, J. E. D. *Bolsa Família: tutela ou emancipação?*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/bolsa_familia_tutela_ou_emancipacao_11jul09.pdf>. Acesso em: 29.jun.2016.

BARZELAY, M. *Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais da OCDE*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 2, n. 53, p.5-36, 01 abr. 2002. Trimestral.

BEHRING, ER. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. –São Paulo: Cortez, 2003.

BENÍCIO, A.P., RODOPOULOS, F., BARDELLA, F.P. *Um Retrato do Gasto Público no Brasil*. In: BOUERI, Rogério, ROCHA, Fabiana, RODOPOULOS, Fabiana. ORGS. Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência. Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

BRAGA, M.V de A. MACHADO, C. M. R. *Desafios na retroalimentação do planejamento: obstáculos e sinergias com as ações dos órgãos de controle*. In: CARDOSO JR, J. C. (Org.). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa elementos para o pensar e o agir*. Coleção Pensamento estratégico, planejamento governamental & desenvolvimento no Brasil contemporâneo-Livro 4. Brasília: Ipea, 2015

BRAGA, M. V. de A. *O controle primário da gestão pública*. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2647, 30 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17502>>. Acesso em: 29.jun.2016..

BRASIL, Controladoria-Geral da União. *Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo*. Brasília, 2015. Disponível em < http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/manual_aepg.pdf> Acesso em 29.jun.2016.

_____. Controladoria-Geral da União. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo N° 7-Programa Bolsa Família*. Brasília, 2012. Disponível em <<http://sistemas2.cgu.gov.br/>> Acesso em 29.jun.2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. 2010. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 29.jun.2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1496/2004*. 2004. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 29.jun.2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 60/2008*. 2007. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 29.jun.2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2120/2010*. 2009. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 29.jun.2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1009/2016*. 2016. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em 29.jun.2016.

CANO, I. *Introdução a avaliação de programas sociais*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006

CASTEL, R. *As Metamorfoses da Questão Social*, 4ª edição. Petrópolis, Vozes, 2003

CASTELLS, M. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet-1º Ed.* Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CAVALCANTI, P. A. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. (Tese de Doutorado em Educação). Campinas: UNICAMP, 2007

CENEVIVA, R. *Accountability: novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente*. Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo, SP, 2006.

FARIA, C. A. P. de; FILGUEIRAS, C. A. C. *As políticas dos sistemas de avaliação da Educação básica do Chile e do Brasil*. In: HOCHMAN, Gilberto. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz Editora, 2007. p. 327-367.

GUSSI, A. F. *Apontamentos teórico-metodológicos para avaliação de programas de microcrédito*. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008, p. 29-37.

LAVINAS, L. *Programas de garantia de renda mínima: Perspectivas brasileiras* (Texto para discussão n. 596). Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

_____. et al. *Percepções sobre desigualdade e pobreza. O que pensam os brasileiros da política social?*– Rio de Janeiro: Letra e Imagem: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2014.

LEJANO, R. P. *Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto*. Campinas: Editora Arte Escrita, 2012.

MAZZUCHELLI, F. *A Crise Atual em uma Perspectiva Histórica: 1929 e 2008*. 31 out. 2008. Disponível em: <<http://www.tecnologiasa.com.br/2008/10/31/a-cri-se-atual-em-uma-perspectiva-historica-1929-e-2008/>>. Acesso em: 29.jun.2016..

MEDAUAR, O. *O controle da administração pública*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MONNERAT, G. L. et al.. *Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família*. Revista Ciências & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, 2007.

MONTESQUIEU. *Do espírito das Leis*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2006

NEAVE, G , “On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988”. *European Journal of Education*, v. 23, n. 1/2, 1988, p. 7-23.

NERI, M C. (2013) “Sistemas de pagamentos subnacionais baseados no Bolsa Família” in *MDS Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania*. 2013, Brasília: Ipea, pp. 125-136.

O’DONNELL, G. *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*. In Lua Nova, nº 44, 1998.

ORLANDI, E. P. *Análise do discurso: Princípios e procedimentos*. 7 Ed.- Campinas: Pontes, 2007.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. *Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema*. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

PESSANHA, C. F. *Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina*. In: *Direitos e Cidadania: justiça, poder e mídia*. GOMES, A. de C. (Coord.). Rio de Janeiro, FGV Editora, pp.139-167, 2007.

PIKETTY, T. *O capital no Século XXI -1 Ed*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POLLITT, Cet al.et al. *Desempenho ou legalidade?: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Belo horizonte: Fórum, 2008.

POWER, M. *The Audit Explosion*. 1994. Disponível em: <<http://www.demos.co.uk>>. Acesso em: 29.jun.2016.

REGO, W. L. PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2014.

RODRIGUES, L. C. *Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais*. Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas. UFC, número 1, 2008.

ROSSI, P H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. *Evaluation: a systematic approach*. 7. ed. California: Sage Publications, 2004.

SILVA, M. O. da S. *Os programas de transferência de renda na política social brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites*. Revista de Políticas Públicas, São Luis, v. 8, n. 2, p. 113-133, jul./dez. 2004.

SOUZA, L. M. *Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas*. Natal: Editora UFRN, 2014.

YANNOULAS, S. et al, *Relatório Final Projeto Avatares do Estado Avaliador*. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

Notas

- 1 Esta pesquisa foi financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).
- 2 Autores: Alcides Fernando Gussi, mestre em Antropologia Social e doutor em Educação, é professor do curso de Gestão de Políticas Públicas e do mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará – UFC. E-mail: agussi@uol.com.br
- 3 Marcus Vinicius de Azevedo Braga, doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ (GPP/PPED/IE/UFRJ), mestre em Educação pela Universidade de Brasília (2011). E-mail: marcusbragaprofessor@gmail.com.
- 4 Pedro Ribeiro Viscardi, mestrando da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. E-mail: pedrorviscardi@gmail.com.
- 5 Além de trabalhos constantes do TCU e da CGU que serão objeto de análise no presente artigo, destaca-se que em maio de 2016 o Ministério Público Federal apresentou um levantamento de irregularidades do Bolsa Família, efetuado por aquele órgão, a feição de uma auditoria, utilizando-se de bases de dados, demonstrando que existe uma profusão de avaliações do Programa, sem contar os artigos científicos e livros a mancheias. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-publico-aponta-fraudes-de-r-2-5-bilhoes-no-bolsa-familia,10000054296>>. Acesso em: 07/07/16.
- 6 O extinto Ministério do Desenvolvimento Social, de forma inovadora, criou a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que realiza pesquisas, organiza informação, desenvolve estudos e instrumentos para auxiliar a gestão e o aprimoramento das ações e programas do MDS, ocupando-se também da formulação de estratégias de disseminação e de capacitação

- de agentes públicos e sociais nas três esferas de governo, contribuindo para potencializar a eficiência, eficácia e efetividade das Políticas do Ministério. Uma clara valorização da política pela instituição de uma estrutura de avaliação.
- 7 Nos termos da avaliação em profundidade (RODRIGUES, 2008) definem-se como dimensões avaliativas: a análise do conteúdo do programa, o seu texto (objetivos, bases conceituais, coerências, marcos legais) e a análise do seu contexto de formulação e implementação do programa ao longo do tempo (momento de sua formulação e modelo político e econômico que o sustenta, articulados ao texto do programa). As articulações entre texto e contexto definem as bases para a construção da trajetória de programa (GUSSI, 2008) que, efetivamente, será delimitada empiricamente pela experiência da política.
 - 8 O Programa Bolsa Família é fruto da fusão das políticas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.
 - 9 O marco regulatório do Programa Bolsa Família está definido na Lei nº 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família, e nos Decretos nº 6.135/2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; e nº 5.209/2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Dessas normas surgem inúmeras portarias de caráter operacional.
 - 10 Para um entendimento do contexto dessas manifestações, vide análise de Castells (2013).
 - 11 Vide Bhering (2003)
 - 12 No orçamento-programa, vigente no Brasil atualmente, não importa o que você faz e sim os objetivos que são atingidos. Tem como foco o programa de governo, como balizador dos processos orçamentários.
 - 13 Conceito de Estado Avaliador, proposto por Neave (1988), entendido como: denominação do interesse demonstrado pela avaliação pelos governos neoliberais dos países centrais. Orientação para resultados e controle estratégico no centro introduzindo valores da lógica capitalista. (YANNOULAS, 2009, pp.9-10). Este tem a avaliação a serviço da mercantilização das políticas sociais, avaliando para selecionar e escalonar e não como ferramenta de melhoria da política, de integração de informações coletadas ao processo das políticas públicas. Essa avaliação busca estar focada em resultados, ignorando aspectos mais processuais.
 - 14 A ideia de qualidade do gasto público é vinculada à produtividade dos recursos aplicados pelo Estado, de se fazer mais com menos recursos (BENICIO, RODOPOULOS, BARDELLA; 2015), e tem-se que em momentos de recessão esse conceito seja tomado pelo seu aspecto de redução de custos, como ferramenta para evitar cortes lineares. Mas em uma visão anticíclica, desenvolvimentista, a qualidade do gasto se vincula à maximização dos efeitos em relação aos cidadãos beneficiários, e as cadeias de fornecimento associadas, em uma discussão que não pode se esquecer dos caminhos da gestão, supervalorizando a priorização dos instrumentos de medida. É importante sabermos como se constrói uma gestão pública de qualidade a um custo razoável. Não é só uma questão de se aplicar no investimento A ou no B em relação ao retorno. Se a demanda popular é investir em educação,

temos que estudar como produzir uma educação de qualidade, com a população e para a população. Não adianta apenas dizer- construir escola não vale a pena, pois investimos tanto e só atendeu a tantos alunos. Vamos investir então em praça, pois dá mais retorno. Temos que estudar como investir na escola a um custo menor, com transparência e participação popular, propiciando benefícios à comunidade vinculada.

- 15 Conforme Brasil (2010), Auditoria operacional é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.
- 16 Tratam-se dos seguintes documentos públicos, disponíveis na Internet: Acórdão nº 1496/2004-Plenário e TC 007.329/2004-0 (BRASIL, 2004); Acórdão nº 60/2008-Plenário e TC nº 022.093.2006-5 (BRASIL, 2007); Acórdão nº 2120/2010-Plenário e TC nº 001.870/2009-7 (BRASIL, 2009); e Acórdão nº 1009/2016-Plenário e TC 030.760/2015-1 (BRASIL, 2016).
- 17 O Programa de Fiscalização em Entes Federativos também engloba a metodologia de escolha por Sorteios Públicos. Essa iniciativa, que visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública, vem sendo aplicada desde abril de 2003. A CGU usa o mesmo sistema das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais.
- 18 Sobre os dilemas das condicionalidades e das punições, vide Monnerat et al. (2007)
- 19 Teoria da década de 1950 que floresceu nos EUA e busca explicar os ganhos de produtividade gerados pelo “fator humano” na produção, atribuindo a mais qualificação, maior ganho.
- 20 Interessante pesquisa na área de psicanálise, patrocinada pela Prefeitura de São Paulo, treina moradores de rua como pesquisadores da vida sem teto, mostrando ser possível dar voz a outras vozes. Disponível em: <conforme <http://ponte.org/projeto-treina-moradores-de-rua-como-pesquisadores-da-vida-sem-teto/>> Acesso em: 13/06/16. Destaca-se, ainda, a atuação de órgão de controle do Distrito Federal que envolve alunos no exercício de fiscalização da Educação. Disponível em: <<http://g1.globo.com/distrito-federal/dftv-2edicao/videos/t/edicoes/v/alunos-viram-audidores-por-um-dia-para-cobrar-melhorias-em-escola-publica/5088131/>>. Acesso em: 18/07/16. Ressaltam-se também as recentes discussões sobre a chamada Auditoria Participativa. Disponível em: <https://sindiauditoria.org.br/2012/11/14/auditoria-participativa-e-preciso-estabelecer-o-dialogo-com-a-sociedade/> Acesso em: 08/07/16.
- 21 Trabalho inovador e de grande repercussão, relacionou o Bolsa Família a diversas questões, lastreado em abordagem inovadora que procurou ouvir os beneficiários, integrando na discussão questões de gênero, de autonomia e outras percepções antes ocultas em relação ao objeto de pesquisa.

Artigo recebido para publicação no mês de julho de 2016 e aceito para publicação em agosto de 2016.