

## **A Auditoria Operacional e o Aperfeiçoamento da Gestão Pública: O Caso do Programa Bolsa Família**

**Autoria:** Felício Ribas Torres, Clício Ribas Torres

### **Resumo**

Na maior parte do século passado, a gestão pública era caracterizada pela ativa intervenção estatal da economia, pelo Estado do Bem-Estar Social e pelo modelo burocrático weberiano. Nesse contexto, o instrumento usado para combater o nepotismo e a corrupção baseava-se num serviço público profissional e num sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional. Com o advento da Reforma do Estado, o modelo burocrático vem sendo gradualmente substituído pela administração pública gerencial, que exige das instituições responsáveis pelo controle, uma postura diferente, orientada para o exame dos resultados da ação pública e de sua efetividade no atendimento das necessidades da sociedade. Essa difusão de doutrinas de gerenciamento público orientadas a resultados refletiu-se na institucionalização da auditoria de natureza operacional. A Auditoria de Natureza Operacional – ANOP é um instrumento de análise de programas de governo e busca as melhores práticas para que as metas pretendidas sejam alcançadas. Para o Tribunal de Contas da União – TCU, a ANOP compreende o processo de coleta e de análise de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com o objetivo de contribuir para a melhoria do desempenho da ação de governo e aperfeiçoamento da gestão pública, além de prestar contas à sociedade dos resultados alcançados. O objetivo do presente trabalho é identificar a contribuição da ANOP realizada pelo TCU no aperfeiçoamento da gestão pública. A pesquisa é de natureza qualitativa e as técnicas de coleta de dados adotadas foram o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental, bem como a realização de entrevistas semiestruturadas. Para o alcance do objetivo, e por meio de estudo de caso, foi analisada a atuação do citado Tribunal na avaliação do programa Bolsa Família. Esse programa, instituído no Brasil em 2004, consiste num programa de transferência de renda com condicionalidades, destinado a beneficiar unidades familiares que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza. A ANOP do Bolsa Família foi realizada a partir de Acórdão do TCU, o qual determinava a realização de levantamento de auditoria para avaliar a operação e a conformidade das ações governamentais de transferência de renda. A partir da identificação dos problemas e necessidades, definiram-se as questões de auditoria. O relatório de ANOP do Bolsa Família concluiu que estavam indefinidos aspectos essenciais para o funcionamento do programa. Pode-se concluir que a administração pública ainda precisa de melhorias em seu modelo de gestão para se adequar à avaliação por resultados e, diante disso, a auditoria desempenha papel fundamental nesse processo.

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 – CF/1988, no art. 70, dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Conforme art. 71, o referido controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU.

Por meio do dispositivo legal supracitado, constata-se que um dos tipos de fiscalização exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, é o operacional, que tem por finalidade abordar aspectos de economia, eficiência e eficácia relacionados à execução dos programas governamentais.

Aliado à exigência constitucional, o Estado brasileiro passa por transformações decorrentes da administração pública gerencial, que procura adotar formas modernas de gestão, de modo a atender efetivamente às demandas da sociedade (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 17). Nesse contexto, a auditoria de natureza operacional – ANOP, também denominada auditoria de desempenho, foca a relação de accountability existente entre o administrador governamental e a sociedade, na qual há o comprometimento e obrigatoriedade de prestação de contas, ou seja, o alcance de resultados esperados.

Este artigo tem por objetivo analisar a contribuição da ANOP para o aperfeiçoamento da gestão pública. Para tanto, foi escolhida para análise a atuação do TCU na avaliação do programa Bolsa Família, visto ser este um dos programas de maior relevância do governo brasileiro dos últimos oito anos.

O Bolsa Família desperta o interesse dos seus beneficiários, por tratar-se de um programa de transferência de renda que busca minimizar os efeitos da pobreza e a desigualdade social. Interessa também à sociedade, uma vez que é um direito do cidadão saber se a aplicação dos recursos nessa política pública ocorre dentro da legalidade e se seu objetivo está sendo alcançado. Dessa forma, ganha importância a atuação do TCU, como órgão de fiscalização, proteção do patrimônio público e de aperfeiçoamento da formulação das políticas públicas.

A realização de ANOP em um programa como o Bolsa Família é relevante devido aos números vultosos envolvidos. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, o programa atende 11,1 milhões de famílias residentes em todos os municípios brasileiros. Em 2006, o Estado brasileiro investiu 0,5% do PIB, ou seja, R\$ 8,5 bilhões no PBF. Em certas localidades, esses recursos representam até 43% da receita disponível no município. Naqueles mais pobres, o impacto é mais forte, o que provoca dinamização da economia local (SANT'ANA, 2007, p. 14 e 17).

O presente trabalho justifica-se por ser a ANOP uma ferramenta de análise da gestão de programas de governo. Há indícios de que a ANOP realizada pelo TCU contribui para a eficiência operacional do Bolsa Família e, por meio de recomendações, otimiza os resultados já alcançados.

## 2. Administração Pública Gerencial

O modelo caracterizado pela ativa intervenção estatal da economia, pelo Estado do Bem-Estar Social e pelo modelo burocrático weberiano, usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção (traços inerentes à administração patrimonialista) os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional. Foi adequado na época do Estado Liberal do século XVIII, por ser um Estado

pequeno e com responsabilidades apenas em relação à proteção do direito à propriedade; à definição e ao cumprimento das leis; às forças armadas para proteção do território; e ao recolhimento dos impostos (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 9). É nesse contexto que cresce a insatisfação em relação à administração pública burocrática.

Uma vez que o Estado acrescentou o papel de provedor de serviços públicos ao rol de funções, fez-se necessário um novo modelo. Para a nova administração pública não basta evitar o nepotismo e a corrupção, cabe também ao Estado ser eficiente em prover bens públicos e semipúblicos, diretamente ou por meio do financiamento (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 9).

Os movimentos pela Reforma do Estado visam à promoção da governabilidade e ao aumento da governança (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 6). Contudo, Abrucio (1998, p. 178) ressalta que esse processo não ocorreu nem no mesmo momento histórico nem da mesma forma nos diversos países. Para ele (1998, p. 175), em meados da década de 70, o mundo atravessou uma crise econômica que pôs em xeque o modelo estatal vigente.

Ainda segundo o mesmo autor, foram quatro os fatores sócio-econômicos que contribuíram para desencadear a crise do Estado: a crise econômica mundial; a crise fiscal; sobrecarga de atividades e poucos recursos para atender à demanda social; e a globalização e as inovações tecnológicas (ABRUCIO, 1998, p. 175-176).

No Brasil, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE publicou em 1995 o Plano Diretor da Reforma do Estado com o objetivo de implantar a administração pública gerencial. Segundo esse documento, a solução da crise era reconstruir o Estado para resgatar a autonomia financeira e a capacidade de executar políticas públicas (MARE, 1995, p. 11).

Bresser Pereira (1996) apresenta as características básicas da administração pública gerencial:

[...] É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; o instrumento mediante o qual se faz o controle sobre os órgãos descentralização é o contrato de gestão. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 10).

Enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo legalmente definido, sem considerar a alta ineficiência envolvida, a administração pública gerencial orienta-se para resultados.

Para Bastos (2002, p. 11), o processo de Reforma do Estado exige das instituições de controle uma postura diferente, mais orientada para o exame dos resultados da ação pública e de sua efetividade no atendimento das necessidades da sociedade. É nesse contexto que as metodologias e técnicas empregadas na avaliação de programas são gradualmente incorporadas aos trabalhos de ANOP.

Barzelay (2002, p. 69) concorda com essa afirmação, uma vez que observa que a difusão de doutrinas de gerenciamento público orientadas a resultados reflete-se na institucionalização dessa modalidade de auditoria.

### 3. Auditoria de Natureza Operacional

Araújo (2001, p. 27), afirma que, não obstante as discussões acadêmicas, até o momento não há unanimidade quanto à melhor designação para auditoria operacional, tampouco há uma definição consensual sobre o tema. Tanto na bibliografia nacional quanto

internacional, é comum a utilização de termos distintos para referir-se a essa modalidade de auditoria.

Em suas pesquisas, o citado autor encontrou diversas denominações, como auditoria administrativa, auditoria de gestão, auditoria dos três “E” (economia, eficiência e eficácia), auditoria de desempenho, auditoria de efetividade, auditoria de resultados, dentre outras. Observou, no entanto, que o conteúdo dos conceitos apresenta poucas variações. De fato, estão presentes, em maior ou menor grau, o foco nos três “E”, no resultado e na apresentação de recomendações com vistas à melhoria do desempenho organizacional.

Gomes (2002) aborda a ausência de uma definição única para essa modalidade de auditoria. Observa que autores e instituições de auditoria utilizam-se das definições por eles estipuladas de forma a adequá-las ao contexto que pretendem analisar ou atuar. Esse fato influencia também a metodologia de execução de auditoria de desempenho pelas Entidades de Fiscalização Superior - EFS. O autor observa que essas entidades têm desenvolvido diferentes tipos de controle por resultados e melhores práticas sobre o mesmo rótulo de auditoria de desempenho.

Apesar da diversidade de termos utilizados, Rocha (2007, p. 7) afirma que a denominação predominante junto aos órgãos de controle é a de Auditoria de Natureza Operacional - ANOP, em razão do ser este o termo utilizado no artigo 71 da Constituição Federal Brasileira, ao elencar as competências do TCU.

Gomes (2005) afirma que a ANOP pode ser considerada sinônimo da auditoria de desempenho, porém distancia-se da avaliação de programas. Para esse autor, ANOP seria um processo de avaliação do desempenho real, em confronto com o esperado, o que leva inevitavelmente à apresentação de recomendações destinadas a melhorar o desempenho e aumentar o êxito da organização. Ou seja, preocupa-se com eficiência e alcance de objetivos operacionais e pode ser adotada pela iniciativa privada. Já a auditoria de desempenho também se preocupa com esses aspectos, mas não se restringe a eles. Essa modalidade de auditoria e a avaliação de programas são atividades exclusivas do setor público e objetivam revisar e avaliar o impacto de políticas públicas, sua condução e o valor público que agregam à sociedade.

Já Araújo (2001, p. 34) conceitua ANOP como “o exame objetivo e sistemático da gestão operativa de uma organização, programa, atividade ou função e está voltada para a identificação das oportunidades para se alcançar maior economia, eficiência e eficácia”.

Os conceitos adotados por esse mesmo autor para os termos economia, eficiência e eficácia são:

A economia se refere à produção ao menor custo. Uma ação é econômica quando proporciona a aquisição de insumos ao menor preço, sem prejuízo da qualidade. [...] A eficiência está diretamente relacionada com a utilização racional dos recursos [...]. A eficiência corresponde à relação entre resultados alcançados e recursos consumidos [...]. A eficácia corresponde à consecução dos resultados econômicos e sociais [...]. Uma ação é eficaz quando atinge os objetivos propostos [...]. Portanto, a eficácia é medida pela relação entre os resultados efetivamente alcançados e os pretendidos [...] (ARAÚJO, 2001, p. 35-36).

Rocha (2007, p. 7), além de considerar os três “E”, incluiu a efetividade no conceito de Auditoria de Gestão. Para esse autor, essa modalidade de auditoria é o instrumento próprio da atividade de controle pretendido, que se adéqua à avaliação da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade com vistas à responsabilização dos administradores públicos por seus atos.

O mesmo autor entende que a efetividade busca avaliar os resultados advindos das ações executadas, além de procurar avaliar se essas ações estão em consonância com as demandas e necessidades manifestadas pela sociedade. Assim, refere-se aos efeitos e impactos causados por essas ações na sociedade. Por efeito entende-se o resultado direto advindo da ação. Já o impacto são os resultados indiretos advindos dessa mesma ação que se alinham no contexto maior das Políticas Públicas (ROCHA, 2007, p. 8-9).

Para Ferreira (2007, p. 377), o objetivo da auditoria operacional é a avaliação do desempenho administrativo, ou seja, o exame de como são geridos os recursos patrimoniais e humanos. O auditor orienta a administração a adotar medidas que resultem em maior eficácia operacional e na maximização dos resultados.

Bastos (2002, p. 7) analisa que a ANOP foi a modalidade de controle que mais se desenvolveu nas últimas décadas e que assume relevante papel na modernização das instituições públicas de diferentes países, como Grã-Bretanha, Estados Unidos e Canadá.

Para essa autora, a ANOP baseia-se no princípio de que ao gestor público cabe o dever de prestar contas de suas atividades à sociedade (*accountability*), não somente agindo com integridade, mas atendendo a critérios de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (BASTOS, 2002, p. 7).

Para fins deste trabalho, será utilizado o termo auditoria de natureza operacional - ANOP por ser uma terminologia adotada pelo TCU. As demais definições serão tomadas como sinônimos, pois todas estão centradas na questão do resultado governamental.

O TCU entende ANOP como o processo de coleta e de análise de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com o objetivo de contribuir para a melhoria do desempenho da ação de governo e aperfeiçoamento da gestão pública, além de prestar contas à sociedade pelos resultados alcançados (TCU, 2007).

Por meio da ANOP, é possível o TCU apreciar não somente a legalidade do gerenciamento financeiro e patrimonial dos recursos públicos, mas também a efetividade na concepção, execução e avaliação dos programas gerenciados pelo governo (BEZERRA, 2006, p. 365).

A ANOP no TCU compreende a auditoria de desempenho operacional e a avaliação de programas. O objetivo da auditoria de desempenho operacional é examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia, verificando ainda o grau de cumprimento das metas, comparando as previstas com as realizadas. Já a avaliação de programa busca examinar a efetividade de programas e projetos governamentais e apurar em que medida as ações incluídas no processo produziram os efeitos pretendidos pela administração (TCU, 2000, p. 15 e 17).

Essas modalidades de ANOP podem ser realizadas de maneira independente, mas as informações produzidas em cada uma delas proporcionam uma análise completa da atuação governamental, tanto no que concerne aos aspectos operacionais, quanto ao impacto das ações executadas, sendo entendidas como complementares (TCU, 2000, p. 20).

### 3.1 ANOP e o Contexto Brasileiro

Segundo Araújo (2001), o processo de sistematização da ANOP como ramo da auditoria teve início em 1971, quando a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras – INTOSAI aprovou o conceito de auditoria integral, que envolvia as responsabilidades financeira, administrativa e programática. Desde então, essa modalidade de auditoria tem evoluído a partir das contribuições de EFS de diferentes países, como Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Austrália.

No Brasil, os esforços para adotar a ANOP datam da década de 80. Já em 1982 o TCU, atento à diretriz do IX Congresso Mundial de Tribunais de Contas, instituiu a auditoria programática, com características semelhantes à ANOP. Em 1985, promoveu treinamento de ANOP com especialistas do US General Accounting Office – GAO e enviou analistas para cursos patrocinados por outras EFS (BASTOS, 2002, p. 8). Nesse mesmo ano, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE-BA implantou o seu Manual de Auditoria, segundo o modelo canadense de auditoria integrada (ARAÚJO, 2001, p. 44).

Contudo, é com a Constituição Federal de 1988 que a ANOP foi implantada no ordenamento jurídico do país, passando a figurar no rol de competências do TCU no exercício do controle externo.

A partir daí, diversos esforços foram realizados no âmbito do TCU para dotar o corpo técnico de meios para a realização de auditorias de natureza operacional. As medidas adotadas foram a realização de cursos e seminário sobre ANOP, a elaboração de manuais de procedimentos e a execução de 44 trabalhos de ANOP. Essas medidas foram catalisadas pelo fortalecimento dos intercâmbios com outras EFS (TORRES, 2006). Nos anos seguintes, o Tribunal promoveu a inclusão de módulos sobre o assunto no curso de formação de novos servidores e incluiu trabalhos de ANOP no plano semestral de auditoria (BASTOS, 2002, p. 9 e 10).

Em 1996, o TCU lançou o Projeto de Capacitação em Avaliação de Programas Públicos, que incluiu a realização de seminários, workshops, visitas ao GAO e a organizações americanas que fazem avaliação de programas, além de projetos-piloto de avaliação. Foi elaborado o Manual de Auditoria de Desempenho, posteriormente denominado Manual de Auditoria de Natureza Operacional (BASTOS, 2002, p. 11 e 12).

Em 1998 é firmado o Acordo de Cooperação Técnica TCU – Reino Unido. Previsto para durar três anos, foi renovado, estendendo-se até 2006. O objetivo do acordo era o desenvolvimento de técnicas de ANOP nas áreas de saúde, educação e meio ambiente, visando contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho do setor público e para a melhor utilização de recursos, mediante recomendações do TCU decorrentes de ANOP (BASTOS, 2002, p. 13 e 14; TORRES, 2006).

Outro fator que influenciou o desenvolvimento da ANOP no Brasil foi a Reforma do Planejamento e Orçamento, implantada com o Plano Plurianual – PPA 2000-2003. A Reforma estava direcionada a um enfoque na produção pública em substituição à orientação do controle dos gastos, com a busca sistemática de resultados, em um processo contínuo de integração orçamento e planejamento. Nesse contexto, a avaliação é importante para a consecução dos objetivos de uma gestão voltada para desempenho ou resultados. Esse processo foi influenciado pelo princípio de foco em resultado da Nova Administração Pública e o que se busca é a melhoria da efetividade e eficiência dos gastos públicos (CAVALCANTE, 2007, p. 131 e 133).

O PPA passa a se caracterizar pela racionalização do processo de fixação de políticas, mediante o manuseio de dados sobre custos e benefícios das formas alternativas de se atingir os objetivos propostos e a mensuração dos produtos para propiciar eficácia no alcance desses objetivos (CORE, 2001).

A criação, em 2000, de uma unidade específica para tratar avaliação de Programas na estrutura do TCU, a Secretaria de Fiscalização de Avaliação de Programas de Governo – SEPROG, representou a efetiva institucionalização dos trabalhos de avaliação de programas no TCU e o reconhecimento de sua importância para o desempenho das funções de controle (BASTOS, 2002, p. 18). Essa nova unidade passou a ser responsável por todos os trabalhos de avaliação de programas e pelo desenvolvimento da técnica de auditoria operacional. A importância dessa mudança estrutural foi reconhecida pelo Presidente do Tribunal, no ano 2000, em um de seus discursos (TORRES, 2006, p.80).

A criação da Secretaria de Fiscalização de Avaliação de Programas de Governo, por sua vez, representará o reconhecimento por parte desta Casa de que a instituição conta com amadurecimento suficiente para lançar-se na avaliação da efetividade de programas e políticas públicas, resultante dos convênios de cooperação firmados com instituições dos Estados Unidos e da Inglaterra e da prática de auditorias de natureza operacional.

Gomes (2002) destaca o papel das EFS na consolidação de Estados democráticos no que tange ao aumento da transparência e melhoria da gestão pública. Afirma que isso decorre da imagem de independência, competência técnica e profissionalismo que essas instituições buscam adquirir ao incorporar critérios, métodos e técnicas de ANOP.

Esse mesmo autor destaca, ainda, que as recomendações das EFS nos relatórios de ANOP podem afetar os processos de reforma e que os regulamentos e as normas expedidas por esses órgãos podem alterar os próprios processos de reforma administrativa (GOMES, 2005).

Visão semelhante é percebida nos Planos Estratégicos do TCU – PET dos anos de 1999, 2003 e 2006. É possível identificar o tratamento dado às questões relacionadas com os princípios da Nova Gestão Pública. Desde o PET de 1999, a visão de futuro do Tribunal é “Ser instituição de excelência no controle e contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública”. O PET de 1999 e o de 2003 consideraram o incremento de auditoria de desempenho, com ênfase nos resultados, como potencial oportunidade para fortalecimento da atuação e importância do Tribunal junto à sociedade brasileira. A contribuição para a melhoria da administração pública é objetivo estratégico presente nos três Planos. O PET 2006 inovou ao prever indicadores para mensurar o alcance desse objetivo (índice de cumprimento das deliberações do TCU e índice de fiscalizações que geraram melhoria potencial para a administração pública)<sup>1</sup>.

De acordo com o inciso II do artigo 239 do Regimento Interno do TCU (RITCU), a auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. A ANOP é a modalidade de controle utilizada para o alcance desses objetivos.

A partir da institucionalização da ANOP, o TCU tem aperfeiçoado técnicas e adquirido novos conhecimentos nessa área, o que proporciona a produção, revisão e atualização de documentos técnicos, como o Manual de Auditoria Operacional.

#### **4. Programa Bolsa Família**

As políticas de transferência de renda com condicionalidades vinculam o recebimento de um benefício ao cumprimento de compromissos. Para Lício (2004, p. 54), esse tipo de política pública não é apenas um auxílio financeiro temporário, pois as condicionalidades são ações que as famílias devem obrigatoriamente observar para que possam permanecer no programa, garantindo o acesso a direitos que, a médio e longo prazo, aumentam a autonomia das famílias na perspectiva da inclusão social.

Diversos países da América Latina instituíram programas de transferência de renda com condicionalidades, a exemplo do México, Colômbia e Chile. No Brasil, em 2004, foi instituído o Programa Bolsa Família, que consiste num programa de transferência de renda com condicionalidades, destinado a beneficiar unidades familiares que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza.<sup>2</sup>

Criado com a finalidade de unificar procedimentos de gestão e execução referentes a outras ações de transferência de renda do Governo Federal, o Programa Bolsa Família constitui uma política social intersetorial voltada ao combate e enfrentamento da pobreza e da fome, e ao desenvolvimento e emancipação sustentada das famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, por meio do controle do cumprimento das condicionalidades, e da oferta de programas complementares que promovam a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social.

Segundo o relatório anual de avaliação do Plano Plurianual PPA 2004-2007, o objetivo do Programa Bolsa Família é combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias e promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios (MPOG, 2006).

Os benefícios financeiros do programa, que representam um instrumento de recuperação e dinamização da economia local dos municípios brasileiros, são concedidos mensalmente, de acordo com a renda per capita mensal da família, sendo considerada a existência de gestantes, nutrizes, crianças de 0 a 12 anos ou adolescentes até 15 anos na unidade familiar.

Ressalta-se que os valores dos benefícios e os valores referenciais para a caracterização de situação de pobreza e extrema pobreza são definidos em Lei, mas podem ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema.

Os benefícios são pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, preferencialmente à mulher (ou a outro responsável pela unidade familiar, na sua ausência ou impedimento) ou ainda, por meio de contas, desde que cumpridas, no que couber, as condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras que sejam determinadas.

Para a realização dos objetivos do governo brasileiro de erradicar a pobreza e a marginalização, assim como reduzir as desigualdades sociais e regionais, é necessário o compartilhamento de responsabilidades, a cooperação e coordenação de ações entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Assim, a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, de forma descentralizada, observada a participação comunitária e o controle social.

## **5. Métodos e Procedimentos**

O presente estudo é de natureza qualitativa, que, segundo Richardson (1999), pode ser caracterizada como a tentativa de compreensão detalhada dos significados e características situacionais observados em documentos e entrevistas. Também é de caráter exploratório e descritivo, pois é desenvolvido com o objetivo de proporcionar visão geral acerca de determinado fato e tem por objetivo descrever as características de determinado fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 1996).

A estratégia metodológica escolhida é o estudo de caso, definido por Yin (2001, p. 32) como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto ainda não estão claramente definidos”.

Para a coleta de dados foram utilizados o levantamento bibliográfico e a pesquisa documental. No intuito de aprofundar o referencial teórico e proporcionar maior entendimento do tema, foram utilizadas como fonte de consulta informações anteriormente elaboradas e publicadas em livros e resultados de pesquisas sobre auditoria operacional, relatórios de avaliação do Programa Bolsa Família, relatórios de Monitoramento do programa, manuais de Auditoria Operacional do TCU e a legislação do Programa Bolsa Família.

A técnica de pesquisa utilizada foi a entrevista, que é um procedimento empregado na investigação social, para coleta de dados, ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de problemas sociais (Marconi & Lakatos, 2002, p. 92). A entrevista visa obter informações sobre determinado assunto ou problema, averiguar fatos e determinar opinião sobre o tema definido nos objetivos da pesquisa, além de propiciar a obtenção de dados que não estão disponíveis em fontes documentais.

Foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas com a utilização de um roteiro elaborado a partir do referencial teórico. Os entrevistados foram selecionados de acordo com as informações obtidas a partir do exame documental e representam grupos de profissionais e de dirigentes do Tribunal diretamente envolvidos com a técnica de Auditoria Operacional ou com trabalhos relacionados ao Programa Bolsa Família. As entrevistas foram transcritas e analisadas buscando-se, a partir de convergências, divergências e questões emergentes, comparar e contrastar os achados com o referencial teórico. Foram utilizadas técnicas de análise de conteúdo tanto na análise documental como na análise das entrevistas.

## **6. Discussão dos Resultados**

### **6.1 A ANOP do Programa Bolsa Família**

A ANOP realizada no Programa Bolsa Família originou-se de decisão do TCU materializada no Acórdão nº 1.046/2003 – Plenário, concernente a fiscalização realizada no Programa Fome Zero. O referido Acórdão determinou a realização de levantamento de auditoria para avaliar a operação e a conformidade das ações governamentais de transferência de renda: Cartão Alimentação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Bolsa Agente Jovem. Posteriormente, as quatro primeiras ações de transferência de renda citadas foram unificadas no Programa Bolsa Família. Assim, a ANOP do Bolsa família abordou os aspectos descritos originalmente no Acórdão-TCU nº 1.046/2003 – Plenário.

Conforme relatório de auditoria, constante do Acórdão-TCU nº 1.496/2004 – Plenário, as informações necessárias para o desenvolvimento do trabalho foram obtidas, basicamente, por meio de entrevistas com os gestores federais e municipais dos programas Bolsa Família, Bolsa-Alimentação e Bolsa-Escola, diretores de escolas e de unidades de saúde, conselheiros e beneficiários. À exceção da região Norte, foram visitados os Estados com maior volume de famílias beneficiárias em cada região geográfica - Bahia, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Em cada estado, os trabalhos foram realizados na capital e em mais quatro municípios.

Ainda de acordo com o Relatório de Auditoria do Programa Bolsa Família:

A principal limitação para o desenvolvimento dos trabalhos foi a falta de definição de pontos importantes do programa. Tal fato prejudicou a elaboração de critérios de auditoria para a verificação do desempenho operacional do Bolsa Família. Ao mesmo tempo, esse estágio incipiente de implementação determinou que o caráter do trabalho fosse mais exploratório, limitando a abrangência da coleta de dados (TCU, 2004, p. 18).

Assim, durante a fase de planejamento, constatou-se a necessidade de verificar em que medida a ausência de definição das sistemáticas de monitoramento das condicionalidades e de controle social poderia prejudicar o alcance dos objetivos do programa. Examinou-se ainda, a existência de dificuldade de acesso às transferências financeiras por parte dos beneficiários e deficiências no processo de uso de cartões e distribuição de senhas (TCU, 2004).

A partir da identificação dos problemas e necessidades, definiram-se as questões de auditoria, que são os elementos centrais da “determinação do direcionamento dos trabalhos de auditoria, das metodologias e técnicas a serem adotadas e dos resultados que se pretende atingir” (TCU, 2000, p. 46). Os objetivos do trabalho foram divididos em três questões de auditoria:

A primeira preocupou-se em examinar qual foi o efeito da criação do Bolsa Família no cumprimento e monitoramento das condicionalidades. A segunda verificou a atuação do controle social na vigência do programa. A última teve como foco a execução do processo de distribuição e uso de cartões e senhas aos beneficiários em relação aos procedimentos previstos pela Caixa Econômica Federal (Caixa) (TCU, 2004, p. 18).

O relatório de ANOP do Bolsa Família concluiu que estavam indefinidos aspectos essenciais para o funcionamento do programa. Portanto, existia a necessidade de completar a regulamentação e a operacionalização do Programa, de modo que houvesse uma evolução de seu estágio de instrumento de repasse de benefícios financeiros para uma situação que contribuísse efetivamente para a diminuição da pobreza no país de forma consistente (TCU, 2004, p. 60).

Dessa forma, foram feitas recomendações relativas ao controle e monitoramento das condicionalidades; sanção no caso de descumprimento das contrapartidas pelos beneficiários; critérios de inclusão no programa; capacitação dos gestores municipais e dos agentes envolvidos no controle social nos três níveis de governo; cadastramento de usuários, senhas e distribuição dos cartões de benefício; e instituição de indicadores de desempenho (TCU, 2004). O acompanhamento dessas recomendações foi realizado por meio do primeiro monitoramento, registrado no Acórdão-TCU nº 09/2006 - Plenário.

## **6.2 Contribuições da ANOP para a gestão do Programa Bolsa Família**

A ANOP do Programa Bolsa Família concentrou-se em aspectos da execução do programa, como acompanhamento de condicionalidades, atuação do controle social e distribuição e uso de cartões e senhas. O objetivo final do Programa não foi alvo de verificação devido à falta de definição da sistemática de funcionamento do programa, ainda em implantação à época do início dos trabalhos de auditoria pela equipe do TCU.

Diante disso, as questões e achados de auditoria centram-se no aspecto da eficiência. A equipe de auditoria não buscou verificar se o programa atingiu os objetivos propostos, mas analisou aspectos operacionais do programa que poderiam interferir no alcance de tais objetivos.

Percebe-se que as questões e achados reforçam umas das conclusões de Albuquerque (2006), em sua pesquisa sobre a experiência do TCU com ANOP. Esse autor constatou que o Tribunal concentra-se no critério de desempenho da eficiência em seus trabalhos de ANOP. Esse critério corresponde a aspectos de difícil medição, circunstância em que a avaliação da eficiência se apóia nos controles, nos procedimentos operacionais e nos métodos de trabalho.

O TCU, no Roteiro de Monitoramento (TCU, 2002), registra o entendimento de que a identificação de aspectos que possam aprimorar o desempenho de um programa por si só não permite produzir as melhorias pretendidas. É necessário garantir a efetiva adoção das

propostas para que os efeitos desejados sejam alcançados. Bastos (2002, p. 22) tem opinião semelhante ao afirmar que “somente a efetiva implementação das propostas pode gerar os benefícios do trabalho de auditoria, em termos de maiores eficiência, eficácia, efetividade e equidade”.

Segundo informações da EFS do Canadá, as EFS dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Suécia usam a taxa média de cumprimento de suas recomendações como medida do impacto de seu trabalho. Esta taxa flutua entre 60% e 75%. O lapso de tempo entre a realização da auditoria e a realização da avaliação de seu impacto, bem como a metodologia de avaliação utilizada explicam essas variações (TCU, 2002, p. 17). No caso do Programa Bolsa Família, a taxa média de cumprimento das recomendações no primeiro monitoramento foi de 18%, sendo que 82% constaram como “em andamento”.

Embora não tenha sido realizado um segundo monitoramento para verificar o cumprimento completo das recomendações, o TCU as considerou como cumpridas, pois o primeiro monitoramento identificou que as recomendações estavam “em andamento” e que a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – SENARC demonstrou empenho em adotá-las, conforme item 7 do Acórdão-TCU nº 9/2006 - Plenário.

Contudo, devido à não realização de um segundo monitoramento, no Programa Bolsa Família, não é possível saber se foram alcançados os seguintes resultados esperados com a adoção das recomendações:

[...] melhoria do cumprimento e do acompanhamento das condicionalidades; melhores condições de gerenciamento do programa; maior vinculação dos beneficiários com escolas e unidades de saúde; alcance de melhores condições de saúde e educação; atuação mais efetiva do controle social; aumento do nível de segurança no saque de benefícios; melhoria da qualidade do Cadastro Único; correção na sistemática de pagamento dos benefícios; melhoria do apoio dos governos estaduais aos municípios (TCU, 2004).

Em razão da não realização de um segundo monitoramento das recomendações resultantes da ANOP no Programa Bolsa Família, foi necessário recorrer a relatórios de avaliação do PPA e ao sítio do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS na internet para verificar o atual estágio do Programa. Esses documentos não fazem menção ao trabalho desenvolvido pelo TCU, contudo constam entre as ações desenvolvidas, iniciativas condizentes com as recomendações resultantes da ANOP realizada pelo Tribunal.

Em resposta à atuação do TCU, o MDS editou leis, decretos, instruções normativas e operacionais; criou programas de capacitação; buscou estabelecer interrelações entre os setores participantes do programa, em nível municipal, estadual e federal; desenvolveu índices de gestão do programa; divulgou informativos aos gestores e beneficiários do programa, além de outras atividades.

Não obstante, as ações referentes à melhoria da gestão do programa não se limitaram apenas ao momento do monitoramento, nem somente às determinações do Tribunal. Por exemplo, o MDS promoveu ações de fiscalização do Bolsa Família, como auditorias para verificar irregularidades na concessão dos benefícios - beneficiários com renda familiar acima do teto definido e duplicidade de beneficiários nas bases de dados do Cadastro Único, por exemplo.

Outra iniciativa nesse sentido foi a instituição da Rede Pública de Fiscalização do Bolsa Família, que constitui uma parceria entre o MDS, o Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, Controladoria-Geral da União e TCU. Os parceiros têm responsabilidades definidas e rotinas de trabalho em conjunto (MPOG, 2006, p.64).

Um aspecto levantado na ANOP e que aparenta ser uma preocupação do MDS como gestor do Bolsa Família é a disseminação de boas práticas de gestão no âmbito do programa. Em meados de 2006, foi instituído, por exemplo, o Prêmio Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família.

O objetivo dessa medida foi o de estimular a inovação, a criatividade e a troca de experiências entre os gestores estaduais e municipais do Programa Bolsa Família, no que diz respeito ao Cadastro Único, gestão de benefícios, gestão de condicionalidades, fiscalização e controle social, programas complementares e acompanhamento das famílias. É importante destacar que, para cada uma das práticas selecionadas no Prêmio, o MDS apresentou um resumo de análise técnica, a partir da avaliação *in loco*, inclusive com relação à perspectiva de continuidade da ação (MDS, 2006).

Em 2008, foi divulgada a realização do Observatório de Boas Práticas na Gestão do Programa Bolsa Família<sup>3</sup>, que apresenta formato similar ao Prêmio citado anteriormente, com o objetivo de identificar, reunir e divulgar boas práticas na gestão do programa.

Merece destaque o fato de que o cumprimento das recomendações é maior quando há prazo determinado para cumprimento. Como exemplo, a decisão do TCU fixou prazo para a regulamentação do controle de condicionalidades e o primeiro monitoramento relata que a SENARC publicou as Portarias Interministeriais MDS/MEC nº 3.789, de 17 de novembro de 2004 e MDS/MS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, além de desenvolver dois sistemas informatizados para acompanhar as condicionalidades – o SISVAN e o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar da CEF. Posteriormente, publicou a Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005, que regulamenta as sanções em caso de descumprimento das condicionalidades. Em 2007 foi implantado o Sistema Integrado de Gestão de Condicionalidades – SISCON, interligado aos sistemas citados (MPOG, 2007, p. 54).

Contudo, como não foram realizadas etapas posteriores de monitoramento, embora a ANOP aparentemente tenha gerado melhorias na gestão do Programa Bolsa Família, não é possível mensurar a real contribuição dessa ferramenta para a melhoria da gestão pública.

Para Bezerra (2006, p. 368), o objetivo da ANOP é a introdução de medidas de ajuste. Se este estágio não for atingido, o processo avaliativo não terá obtido êxito. Nesse sentido, ele acrescenta que o trabalho desenvolvido pelo TCU possui potencial de permitir ou facilitar o processo de tomada de decisão dos gestores dos programas auditados.

No entanto, no caso do Programa Bolsa Família, as recomendações foram realizadas, mas as medidas de ajustes não foram acompanhadas plenamente, reduzindo o potencial de indução de melhorias na gestão do programa.

## 7. Conclusões

O objetivo do presente estudo foi analisar a contribuição da ANOP para o aperfeiçoamento da gestão pública, tendo por base a análise da auditoria realizada no Programa Bolsa Família.

Para tanto, fez-se necessário conceituar ANOP e contextualizá-la no ambiente brasileiro. Observou-se que não há concordância quanto a melhor nomenclatura para a auditoria operacional, tampouco há consenso sobre sua definição. Apesar da diversidade conceitual e metodológica, para as EFS, o objetivo dessa modalidade de auditoria é verificar o resultado da ação governamental, no que diz respeito a critérios de desempenho de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

O TCU, em cumprimento à sua atribuição constitucional de auxiliar do Congresso Nacional nas fiscalizações operacionais, desenvolveu métodos e aperfeiçoou técnicas no

intuito de possibilitar a avaliação da efetividade de programas e projetos governamentais. Além disso, investiu na capacitação de seus servidores, para que eles estivessem habilitados a realizar essa função.

Apesar de a gestão pública estar hoje focada na transparência dos processos e dos gastos públicos, publicidade, accountability e compromisso com resultados, a fiscalização e controle das atividades do Estado ainda estão muito voltadas para aspectos de legalidade. Entretanto, acredita-se que a administração tem progredido no sentido de adaptar-se a essa nova realidade.

Atualmente, existe uma estrutura legal que proporciona um ambiente favorável à avaliação, que define características de programas, justificativas, objetivos e metas físicas e financeiras. No entanto, a administração pública não está totalmente preparada para ser avaliada por seus resultados, visto que os controles e práticas gerenciais são inadequados e a influência do modelo burocrático é presente. Dessa forma, é preciso traçar estratégias, propor indicadores e estabelecer ações que contribuam para o alcance do fim pretendido.

É nesse contexto que a ANOP atua como coadjuvante e desempenha um papel fundamental no processo de mudanças e evolução que a administração pública vem passando. Por meio da coleta de dados e análises de informações sobre as características, legislação e metas de um programa de governo, essa modalidade de auditoria propõe sugestões de melhoria nos processos e avalia a adoção de suas recomendações, contribuindo assim para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Quanto ao Programa Bolsa Família, considera-se que a ANOP não foi inteiramente concluída, visto que não houve o acompanhamento da adoção das recomendações resultantes da auditoria. Contudo, observou-se que a ANOP contribuiu para a melhoria da gestão do Programa Bolsa Família, especialmente quanto à lacuna regulatória sobre instâncias de controle social e condicionalidades, preenchida após as recomendações resultantes da ANOP. Os efeitos das recomendações não se restringiram ao aspecto normativo e regulatório. Constatou-se, também, a adoção de iniciativas para a expansão do programa, para o estímulo de boas práticas e para a instituição de indicadores. Tais ações alinham-se ao objetivo de mensurar os resultados obtidos.

As recomendações da ANOP catalisaram mudanças no início da implantação do Programa Bolsa Família. Porém, a gestão do programa continuou evoluindo ante aos desafios impostos, como a necessidade de integração do controle de condicionalidades, ampliação do público-alvo e fortalecimento da fiscalização. O fato de o Programa Bolsa Família ser o principal programa social do Governo Federal, no qual não há restrição orçamentária nem descontinuidade de propósitos, pode explicar essa evolução.

Por fim, considerando as recomendações constantes da ANOP e as melhorias identificadas no Programa Bolsa Família, pode-se afirmar que a ANOP é uma ferramenta que pode induzir melhorias nos programas governamentais, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-burocrático: a Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente*. In: PEREIRA BRESSER, Luiz Carlos & SPINK, Peter Kevin (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 173-200.
- ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. *Auditoria Operacional e seus Desafios: um Estudo a partir da Experiência do Tribunal de Contas da União*. 2006. Dissertação de Mestrado. UFBA, Salvador. Disponível em:

<[http://www.tce.ba.gov.br/files/publicacoes/teses\\_e\\_dissertacoes/dissertacao\\_frederico\\_tenorio.pdf](http://www.tce.ba.gov.br/files/publicacoes/teses_e_dissertacoes/dissertacao_frederico_tenorio.pdf)>. Acesso em 15 de março de 2011.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. *Introdução à auditoria operacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BARZELAY, Michael. *Instituições Centrais de Auditoria e Auditoria de Desempenho: uma Análise Comparativa das Estratégias Organizacionais da OCDE*. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma Visão Comparativa*. Brasília, 2002, p. 25-78.

BASTOS, Glória Maria Merola da Costa. *A Experiência do Tribunal de Contas da União em Auditoria Operacional e Avaliação de Programas Governamentais*. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O Controle Externo e a Nova Administração Pública: uma Visão Comparativa*. Brasília, 2002, p. 7-23.

BEZERRA, Walter Facó (org.). *O Tribunal de Contas da União e a Avaliação de Programas Públicos: Considerações Acerca da Construção de Modelos Avaliativos*. In: SOUZA JR, José Geraldo. *Sociedade Democrática, Direito Público e Controle Externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A Administração Pública Gerencial: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado*. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP, 1998.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. *O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil*. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 58, n. 2, p. 129-150, abr.-jun, 2007.

CORE, Fabiano Garcia. *Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento*. Brasília: ENAP, 2001.

FERREIRA, Ricardo J. *Auditoria*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2007.

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GOMES, Marcelo Barros. *Auditoria de Desempenho Governamental e o Papel das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)*. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 53, n. 2, p. 36-78, abr.-jun, 2002.

\_\_\_\_\_. *O papel do TCU na Avaliação de Programas de Governo: em Busca de um Governo de Resultados*. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Prêmio Serzedello Corrêa 2003: Avaliação de Programas Públicos no Brasil*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2005, p. 139-167.

LÍCIO, Elaine Cristina. *A Trajetória dos Programas de Transferência de Renda no Brasil: o Impacto da Variável Federativa*. In: *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 55, n. 3, p. 37-59, jul.-set, 2004.

MARCONI, Marina de Andrade & LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – MARE (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – MDS. *Práticas Inovadoras na Gestão do Programa Bolsa Família*. Brasília: SENARC-MDS, 2006.

Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu\\_superior/manuais-e-publicacoes-1/praticasinnovadoras.pdf](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1/praticasinnovadoras.pdf)> Acesso em 13 mar. 2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – MPOG. *Plano Plurianual 2004-2007 - relatório anual de avaliação - exercício 2006 - ano base 2005*. Caderno 17. Brasília: MPOG, 2006.

\_\_\_\_\_. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 – exercício 2007 - ano base 2006. Caderno 17. Brasília: MPOG, 2007.

RICHARDSON, Roberto Jarry et al. *Pesquisa Social. Métodos e Técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Auditoria de Gestão – Uma Forma Eficaz de Promoção de Accountability*. Anais do Encontro Nacional da ANPAD, Rio de Janeiro, 2007.

SANT'ANA, Sarah Maillieux. *A Perspectiva Brasileira sobre a Pobreza: um Estudo de Caso do Programa Bolsa Família*. In. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 58, n. 1, p. 5-35, jan.-mar., 2007.

TORRES, Felício Ribas. *Aprendizagem e Institucionalização de Práticas de Controle Externo: O Papel de Visitas Técnicas do Tribunal de Contas da União*. Dissertação de Mestrado, 2006. UnB. Disponível em <<http://www.ppga.unb.br/arquivos/monografias/4a76956f3898922c3fe537adb2400dc0.pdf>>, acesso em 13 de fevereiro de 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília: TCU, Coordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000. Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPO\\_RASSUNTO/AUDITORIA/MANOP.PDF](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPO_RASSUNTO/AUDITORIA/MANOP.PDF)> Acesso em 14 ago. 2009

\_\_\_\_\_. *Roteiro para Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional*. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2002. Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPO\\_RASSUNTO/AUDITORIA/MONITORAMENTO\\_ANOP.PDF](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/CLASSIFICACAOPO_RASSUNTO/AUDITORIA/MONITORAMENTO_ANOP.PDF)> Acesso em 14 ago. 2007

\_\_\_\_\_. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. *Relatório de Avaliação de Programa: Programa Bolsa Família*. Brasília, 2004. <[http://www2.tcu.gov.br/portal/page?\\_pageid=33,582537&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,582537&_dad=portal&_schema=PORTAL)> Acesso em 15 nov. 2010.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e Métodos*. Porto Alegre, Bookman, 2001.

<sup>1</sup> Informações disponíveis, em 15 de março de 2011, no sitio

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento\\_gestao/planejamento/planos\\_estrategicos\\_TCU](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento/planos_estrategicos_TCU)

<sup>2</sup> A fundamentação legal do Programa Bolsa Família pode ser encontrada no sitio [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

<sup>3</sup> Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/observatorio/apresentacao>> Acesso em 13 mar. 2008