

Fabiana Braga Lopes

**AS AVALIAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ESTÃO
CONDUZINDO AO APERFEIÇOAMENTO DOS PROGRAMAS
GOVERNAMENTAIS NO ÂMBITO DA AGRICULTURA?**

**Brasília – DF
Junho/2018**

As avaliações do Tribunal de Contas da União estão conduzindo ao aperfeiçoamento dos programas governamentais no âmbito da agricultura?

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista
em Planejamento e Estratégias de
Desenvolvimento

Aluno: Fabiana Braga Lopes

Orientador: Ronaldo Coutinho Garcia

Brasília – DF

Maio/2018

As avaliações do Tribunal de Contas da União estão conduzindo ao aperfeiçoamento dos programas governamentais no âmbito da agricultura?

Autora: Fabiana Braga Lopes
Instituição: Agência Nacional de
Vigilância Sanitária

Resumo

Este trabalho¹ propôs analisar as auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União nos programas federais voltados para o desenvolvimento agrícola no Brasil procurando verificar se a ação de controle está contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas públicas nessa área. Foram analisadas auditorias operacionais e respectivos monitoramentos. A constatação mais frequente observada pelo TCU foi que a maioria dos programas apresentou monitoramento deficitário. Entre as recomendações mais encontradas o alinhamento de papéis entre os órgãos governamentais foi a mais recorrente. Por mais que se tenha evoluído no sentido de as atividades de controle passarem a analisar diferentes dimensões dos resultados alcançados, alguns questionamentos precisam ser mais bem delineados como o papel das Cortes de Contas no que se refere ao desenho e implementação de políticas públicas. Tal discussão se faz necessária na medida em que a falta de articulação entre os próprios órgãos do Poder Público provoca desarmonia e prejudica a sinergia na prestação de serviços públicos de qualidade.

Palavras chave: agricultura, avaliação de políticas públicas e auditorias operacionais.

¹ Entre as opções disponíveis para elaborar o TCC, adotou-se aqui a de um artigo com viés avaliativo.

1) Introdução

O setor agrícola brasileiro apresenta importância fundamental para a economia do País por proporcionar recorrentes saldos positivos na balança comercial, além, é claro, por ser fundamental para o abastecimento interno da população. Para que a produtividade no campo aumente, proporcionando crescimento da rentabilidade para o produtor e preços razoáveis para o consumidor interno, concomitantemente alinhado à preservação do meio ambiente (exigibilidade crescente da população mundial), o poder público deve promover políticas de qualidade de forma a gerar impactos expressivos para a produção agrícola, melhoria de vida das pessoas no campo e a sustentabilidade do meio ambiente.

Vários órgãos governamentais dentro de suas respectivas competências constitucionais e regimentais atuam no setor agrícola por meio de políticas públicas que, independentemente de definições, refletem as tentativas de mudança de uma dada realidade social. No conceito do ciclo de políticas públicas a atividade de avaliação é realizada pelo próprio órgão executor das ações e por órgãos de controle interno e externo. Se os programas forem desenvolvidos pelos órgãos da União ou envolverem recursos federais tais avaliações são também realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que possui diferentes instrumentos para a avaliação de eficiência, eficácia e economicidade das políticas públicas.

As auditorias operacionais são uns dos instrumentos utilizados pelo TCU e consistem em um processo de coleta e análise de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou Organização com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública. As auditorias operacionais e os monitoramentos que as seguiram referentes às políticas na área de agricultura foram os objetos de estudo deste trabalho.

De nove auditorias analisadas (correspondente ao total de auditorias operacionais com informações necessárias para permitirem uma análise mais detalhada encontradas na biblioteca digital do Tribunal), sete delas apresentaram relatórios de monitoramento disponíveis, algumas possuindo até dois monitoramentos. A constatação mais frequente apresentada pelo Órgão de Controle nos programas avaliados foi a falta de acompanhamento, monitoramento e controle realizado pelos responsáveis pela execução da política, seguida da falta de transparência e divulgação das informações

geradas nos processos de fiscalização. Paralelamente, a reiterada recomendação foi que os órgãos responsáveis por ações conjuntas e integradas delineiem melhor as responsabilidades de cada um a fim de se evitar duplicidade de ações e existência de lacunas, promovendo assim a obtenção de sinergias.

Várias melhorias na execução dos programas governamentais foram verificadas durante os monitoramentos como a construção de novos indicadores de avaliação e a economia de recursos. Há que se perguntar, porém, qual a legitimidade perante as competências definidas pela Constituição Brasileira de 1988 sob as quais o Tribunal pode determinar o que o Poder Executivo na sua função precípua de executor de programas públicos deve ou não fazer. Existe uma linha tênue que define o controle externo da efetiva gestão da coisa pública. É uma questão que se coloca atualmente com o viés do apelo pela moralização da utilização de recursos e melhoria na gestão e na prestação de serviços públicos no Brasil. Por se tratar de um estudo exploratório é importante que fique claro que as conclusões são preliminares e indicativas de possíveis indagações para estudos mais aprofundados futuramente.

2) Referencial Teórico

2.1) Políticas públicas

Políticas públicas constituem-se um conjunto de ações oriundas de escolhas políticas e técnicas que objetivam mudar alguma realidade social. Nos países democráticos, em especial aqueles em desenvolvimento, limitações financeiras e inúmeros problemas políticos e sociais obrigam os tomadores de decisão dentro dos governos a determinarem sobre o que, como, para quem e com qual finalidade uma ação deve ser realizada. No contexto da redemocratização do estado brasileiro a Constituição Federal de 1988² elenca como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos sem preconceitos de qualquer origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ainda, delineia como os entes federativos, União, Estados (inclui-se Distrito Federal) e

² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigo 3º. Incisos I a IV.

Municípios promoverão o alcance desses objetivos a partir da distribuição de competências exclusivas, concorrentes e comuns. Fica evidente, dessa forma, o papel desafiador e vinculante que o governo tem de promover ações que atendam aos interesses públicos e que tenham como objetivo mudar uma determinada realidade social.

Todavia, para promover o desenvolvimento nacional, o Estado deve dispor de capacidades e estruturas que sejam interconectadas de forma a catalisar a sinergia de esforços. No âmbito das capacidades estatais (variáveis associadas às atividades exercidas pelo Estado – Cingolian, 2013) voltadas ao desenvolvimento nacional, a capacidade administrativa refere-se ao potencial de concepção e implementação de políticas públicas. Dentro desse contexto, a utilização dos instrumentos de efetivação das políticas públicas, incluindo o uso sistemático dos diversos tipos de avaliação, se destacam e se aperfeiçoam com o aprendizado contínuo.

As políticas governamentais são materializadas pelos diferentes programas e ações. O papel do Estado Brasileiro como promotor de um desenvolvimento³ socialmente mais igualitário e inclusivo obriga à implementação de políticas mais bem elaboradas que promovam a mudança positiva de indicadores predeterminados. Para alcançar mudanças sociais os governos vêm implementando programas nas diversas áreas: educação, saúde, assistência social, entre outras que requerem diferentes tipologias de ações: distributivas, redistributivas, reguladoras e constitutivas (JANNUZZI, 2009. p. 10)⁴.

Um dos modelos tradicionais mais comuns usado no processo de estudo das políticas governamentais as analisa sob uma perspectiva sequencial envolvendo fases.⁵ Tais fases englobam, de maneira geral, cinco atividades: inclusão do problema na agenda do governo, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política. (WU, 2014, p. 21). Importante citar que, em contraposição aos métodos tradicionais, o Planejamento Estratégico Situacional – PES desenvolvido por Carlos Matus entre as décadas de 1970 e 1990 não separa as funções de planejamento das de execução e para cada caso há análises pontuais para orientar o dirigente no momento da

³ Conceito entendido como a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades. Mais informações sobre políticas públicas e desenvolvimento pode ser obtido em Castro e Oliveira (2014), pag 22.

⁴ Para estudos mais completos sobre o formato das políticas públicas consultar LOWI (1972) Ver a coletânea publicada pela Enap, Políticas Públicas (vol1 e 2, mas principalmente o 1), organizada por Saraiva e Ferrarezi, 2007.

⁵ Cabe destacar que existem outras abordagens referentes a modelos que não abarcam o esquema linear de decisões. (Tinôco,2008)

tomada de decisão. Nesse sentido, não existem soluções padronizadas e fases sequenciais para a implementação de políticas públicas.

Todavia, retornando à discussão dos métodos tradicionais, especificamente a fase de avaliação apresenta-se como o momento de reflexão quanto aos rumos que a política está seguindo e se são eles que se devem tomar. Conforme ensina Garcia (2001) as avaliações são imprescindíveis instrumentos da gestão estratégica de programas. Tal atividade pode se dar em vários momentos e enquanto etapa do ciclo visa confrontar os resultados alcançados com os esperados e verificar os impactos desejados e os indesejados (JANNUZZI, 2009. p. 112), além de oferecer uma análise da eficácia de políticas, programas e procedimentos (WU, 2014, p. 118). Todavia, segundo considera WU (2014, p.15):

“a avaliação de políticas públicas é raramente utilizada para a maioria das decisões e, quando feita, é motivada por exigências processuais ou considerações políticas estreitas; portanto é uma fase que deixa de contribuir para a contínua aprendizagem em políticas públicas”.

A avaliação é um processo que busca, fundamentalmente, a melhoria e o aperfeiçoamento da ação governamental. Ela não deve ser precipuamente punitiva. Dever ser usada como forma de se verificar em que medida os objetivos estão sendo atingidos. De certo, nem sempre as avaliações têm o objetivo de aferir o atingimento de objetivos e de fornecer informações para a tomada de decisões futuras. Devido ao caráter subjetivo que possui ela pode ter o objetivo de mostrar o governo sob um ângulo desfavorável ou favorável reforçando preferências ideológicas e partidárias sob o prisma de quem as conduz.

Portanto uma avaliação deve ser sempre analisada sobre um olhar crítico, tanto pelos órgãos governamentais responsáveis quanto pelos demais atores sociais interessados de forma a ser verdadeiramente um instrumento de ação e de correção de desvios não desejáveis.

Importante destacar que, neste trabalho, os conceitos de programas, atividades e ações estão dispostos de forma sinônima, apesar de no contexto da programação física e orçamentário-financeira estarem relacionados a diferentes dimensões das interferências governamentais. São dessa forma considerados como intervenções dos entes públicos no meio social por meio da utilização de recursos diversos para promover mudanças em uma situação concreta. Para isso há a necessidade do reconhecimento de um problema e

a disposição em enfrentá-lo. São conceitos relacionados ao enfrentamento de problemas.

2.2) Tribunal de Contas da União e seus instrumentos de controle

A Constituição de 1988 determina que cabe ao Tribunal de Contas da União auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, mediante controle externo. Portanto, todas as ações que envolvem recursos federais podem ser objeto de fiscalização pelo TCU.

Para exercer esse controle o Tribunal dispõe de diferentes instrumentos de fiscalização: levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos (BRASIL, 1982). Os levantamentos são realizados principalmente para que o Tribunal possa identificar objetos e instrumentos de fiscalização. As auditorias têm como principal objetivo 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. As inspeções são utilizadas para suprir omissões e lacunas de informações. Os acompanhamentos são instrumentos para avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados, porém, diferentemente das auditorias, ocorrem ao longo de um período predeterminado. E por fim, o monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

As auditorias operacionais (um dos tipos de auditoria realizada pelos órgãos de controle) consistem em um processo de coleta e análise de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública (BRASIL, 2010). Além disso, elas podem tratar de variados temas aplicando variadas metodologias de avaliação.

Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU (2010), as auditorias operacionais ocorrem em ciclos e suas etapas incluem a seleção do programa/ação e a caracterização dos achados. Devido à variedade e complexidade das questões tratadas elas possuem maior flexibilidade na escolha dos objetos de auditoria e de metodologias. Para a seleção do objeto o principal critério é a capacidade de a auditoria agregar valor para a melhoria da gestão pública. Outros critérios (internacionalmente aceitos) complementam a seleção; como os que envolvem a materialidade, relevância e a vulnerabilidade. Esse último aspecto é relativo a situações ou propriedades intrínsecas do objeto de auditoria que podem estar associadas à ocorrência de eventos adversos.

Os achados são situações verificadas que refletem a discrepância ou a concordância entre a situação real e o critério previamente definido como ideal. Uma vez verificados os achados e determinadas suas causas e efeitos, são realizadas recomendações e determinações. Os monitoramentos sucedem as auditorias e são utilizados pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. A justificativa para a realização de qualquer tipo de avaliação, seja ela realizada por um órgão genuinamente de controle ou pelos próprios órgãos executores (seja pelos gestores ou por meio dos controles internos) é a expectativa de que ela ofereça mecanismos para melhorar a implementação dos programas e ações de governo além de fornecer à sociedade meios de apreciação do desempenho dos governos.

3) Metodologia:

3.1) Tipo de pesquisa

A pesquisa é de natureza exploratória e a metodologia adotada no presente trabalho consistiu de pesquisa bibliográfica e aos bancos de dados disponibilizados na página da internet do Tribunal, tanto na área destinada à biblioteca digital quanto na área de jurisprudência. O TCU utiliza quatro bases de dados para a pesquisa de sua jurisprudência: acórdãos, jurisprudência selecionada, publicações e súmulas. Os acórdãos tratam de deliberações em matéria de competência do Tribunal não enquadradas na forma de instrução normativa (quando se tratar de disciplinamento de matéria que envolva pessoa física, órgão ou entidade sujeita à jurisdição do Tribunal),

resolução (quando se tratar de matérias administrativas internas), decisão normativa (quando se tratar de fixação de critério ou orientação, e não se justificar a expedição de instrução normativa ou resolução) e parecer (relativas à prestação de contas do Presidente da República e quando a lei assim o determinar).

Pela natureza do instrumento, os acórdãos foram os objetos de estudo. Neles foram feitas buscas com as palavras chaves – relatório de auditoria, como “tipo de processo” e Ministério da Agricultura, como “órgão/entidade”. Entre os instrumentos de fiscalização utilizados pelo Tribunal, esse trabalho buscou analisar as auditorias e os monitoramentos na área da agricultura.

Para cada auditoria escolhida foram analisados os seguintes aspectos:

- Objeto da fiscalização,
- Órgãos e unidades responsáveis pelas ações (clientela envolvida)
- Constatações mais frequentes
- Principais recomendações e determinações

Para as auditorias que possuíam monitoramentos em andamento e finalizados foi feita uma análise sobre em que medida os órgãos responsáveis pelas atividades e ações relativas às políticas públicas no âmbito da agricultura conseguiram cumprir com as recomendações feitas pelo Tribunal, justificando, assim, a realização dos processos avaliativos.

3.2) Avaliações escolhidas

Foram analisadas as auditorias operacionais relacionadas com a agricultura que estavam disponíveis no site do Tribunal de Contas da União com ou sem monitoramentos subsequentes. Posteriormente os monitoramentos foram verificados para a análise do grau de alcance das recomendações e determinações do Tribunal.

4) Resultados

Foram analisadas nove auditorias realizadas entre os anos de 2009 a 2017, conforme Tabela 3.

Das nove auditorias analisadas cinco delas apresentaram relatórios de monitoramento que estavam disponíveis na internet, diagnosticando que o Tribunal realizou, na maioria das auditorias, acompanhamento para verificação do cumprimento de suas recomendações e determinações. As auditorias analisadas representam uma singela parcela das auditorias que o Tribunal realiza e uma amostra pequena dentro do campo das inúmeras atividades que ele executa. Portanto, os resultados refletem apenas um indício do que pode acontecer quando se analisar um maior número de auditorias nos diferentes campos de atuação governamental.

A clientela envolvida nas avaliações foi: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB, vinculada ao MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2000 a 2016), Banco Central, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste do Brasil, Banco do Brasil, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (1999), Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (2000 a 2016), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá, vinculado ao MDA).

O objetivo de todas as auditorias foi, de forma genérica, verificar a capacidade interna das entidades de cumprirem com os objetivos da política pública pela qual, em alguma medida, eram responsáveis.

a) Constatações mais frequentes

Respeitando as peculiares relativas à finalidade específica de cada programa de governo na área da agricultura, alguns pontos em comum relativos às constatações do Tribunal foram observados. As mais frequentes foram as relacionadas mais com o desenho deficitário dos programas do que com a estrutura dos órgãos. Os principais pontos estão elencados abaixo:

Tabela 1- Quantidade de constatações relatadas pelo TCU nas auditorias

| | |
|--|---|
| Não utilização de informações geradas durante o processo de fiscalização | 1 |
| Falta de transparência e divulgação de informações | 4 |
| Número insuficiente de servidores | 2 |
| Falta de indicadores | 3 |
| Desatualização ou ausência de normativos | 1 |
| Sobreposição de atuação e desarticulação dos órgãos envolvidos | 3 |
| Falta de acompanhamento, monitoramento e controle | 7 |
| Falta de padronização de procedimentos | 2 |

b) Recomendações/determinações mais frequentes

Em consequência das deficiências encontradas, as recomendações mais frequentes estão abaixo relacionadas e quantificadas, apresentando maior destaque as que se referem à melhoria na harmonização das ações pelos agentes envolvidos, além da implementação de rotinas de monitoramento.

Tabela 2 – Tipo e quantidade de cada recomendação relatada nas auditorias

| | |
|--|---|
| Tratar melhor as informações geradas | 1 |
| Resolver problemas estruturais (preenchimento de cargos) | 1 |
| Implementar indicadores de desempenho | 1 |
| Alinhar papéis a fim de se evitar duplicidade de ações e lacunas | 4 |
| Formalizar e implementar rotinas de monitoramento, aprimorar instrumentos de controle e rever mecanismos de acompanhamento | 2 |
| Padronizar procedimentos | 1 |

A partir das constatações apresentadas fica evidente que a falta de acompanhamento, monitoramento e controle é a principal deficiência dos programas e das ações implementadas pelos órgãos. Seguido pela falta de transparência e divulgação das informações geradas nos processos de fiscalização, pela sobreposição de atuação e desarticulação dos órgãos envolvidos e a falta de indicadores que possam avaliar se os objetivos previamente definidos estão sendo atingidos. Ou seja, nas auditorias analisadas dois pontos evidentes foram verificados: falta de monitoramento das ações (constatação mais frequente) e necessidade do aumento da articulação entre os agentes governamentais envolvidos (recomendação mais frequente). Os dados obtidos no presente trabalho sinalizam de fato que a Administração Pública Federal carece de

instrumentos gerenciais ágeis e potentes, ainda que a análise esteja restrita ao campo da agricultura.

A falta de rotinas de monitoramento dos programas corrobora com o que Cardoso (2015) afirma quanto a ser essa atividade carente de constância na administração pública brasileira ao passo que é de extrema necessidade para os gestores e os executores das ações. Conseqüentemente, o que se constata, também, é um brutal déficit no domínio de teorias, métodos e técnicas de planejamento.

Como as vertentes governamentais e escolhas políticas estão sempre em processo de mudança, devido a rotatividade de governos que adotam diferentes ideologias (característica intrínseca do regime político democrático), muitos projetos carecem de continuidade administrativa. As prioridades são temporariamente revistas; e, se por um lado, isso garante o atendimento de interesses de diferentes grupos sociais, por outro, provoca rupturas em projetos que carecem de um tempo maior para atingirem objetivos satisfatórios. Mesmo que os órgãos apresentem planejamento estratégico que poderia orientar as ações a médio e longo prazo, na maioria das vezes o que se observa é a importância secundária que eles instrumentos de gestão adquirem.

Quanto à falta de planejamento há que se notar que os principais instrumentos que encabeçam a Administração Pública nessa vertente são os planos orçamentários contidos na Constituição Federal de 1988. Porém, segundo o mesmo autor, esses instrumentos têm tido uma dinâmica truncada de aperfeiçoamentos. Além disso há um outro agravante: não ter sido editada Lei Complementar que deva dispor sobre prazos e métodos de elaboração e organização (atualmente usa-se o que dispõe artigos contidos nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e contidos na própria Constituição). Assim “permanece-se sem orientações conceituais e metodológicas para a elaboração de planos de desenvolvimento e prática do planejamento governamental”. Matus (1991) trata da importância do planejamento considerado por ele como uma ferramenta de governo valiosa para o político inteligente. O plano (planejamento) usa a razão técnico-política para a tomada de decisões. Porém estando cercado de imprevistos a “realidade é analisada da perspectiva particular de quem planifica”. O que define a governabilidade e o sucesso do gestor nas relações planejamento – resultados é o equilíbrio das variáveis controláveis e incontroláveis. Por isso, na maioria dos casos, não há como prever o sucesso de uma política pública, já que ela está rodeada por essas últimas variáveis e dominada por incertezas. Assim, quando analisada sob a perspectiva de sucesso e insucesso de um programa público, há que se ter consciência de quem nem

sempre os resultados são devidos à boa ou má ação do gestor, já que ele não controla o contexto em que age.

Mesmo nesse contexto de incertezas, o planejamento é a principal maneira de pensar a longo prazo e de propor mudanças baseadas em cenários futuros. Hoje, o que é demandado do setor público é a adoção de métodos e técnicas mais sofisticadas e eficazes de planejamento público estratégico de abrangência multissetorial e que cubra um longo prazo (GARCIA e CARDOSO, 2015). Dentro do contexto da formulação de um plano adequado, é evidente a ausência recorrente de planejamentos ordenados de competências técnico-administrativas dos diversos órgãos envolvidos, uma vez que os programas de governo abarcam problemas multidimensionais. Os mesmos autores salientam que o planejamento governamental no Brasil é incompreendido com relação ao lugar que ele deve ocupar na condução políticas dos processos de transformação social. E por isso há urgência de se formar gestores especialistas em planejamento estratégico governamental.

A falta de articulação dos órgãos envolvidos é recorrente nos achados de auditoria, como apresentado acima, tanto que em um dos relatórios de monitoramento (relativos ao primeiro monitoramento da auditora no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e no Zoneamento Agrícola do Risco Climático (ZARC) o Tribunal assim descreve:

“Verificou-se durante os trabalhos da Auditoria que não há articulação nos atos de gestão empreendidos pelo Banco Central do Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no que concerne ao planejamento, execução, avaliação e acesso aos dados do Programa no Banco Central, o que tem ocasionado sobreposição e/ou lacuna de atuação ocasionada pela pouca integração entre órgãos, com conseqüente desperdícios de esforços e comprometimento da consecução dos objetivos do Proagro”. Atesta-se assim, a grande importância de se operar com déficits consideráveis nos sistemas de direção e coordenação estratégicos.

O trabalho realizado por Pires e Gomide (2016), buscou investigar as condições que tornam o Estado capaz de produzir políticas públicas de forma eficaz e inovadora. A capacidade estatal foi vista sob dois aspectos: a dimensão político – relacional e a

dimensão técnico- administrativa. Os achados do trabalho desses autores evidenciaram relações de causalidade entre as capacidades estatais e o desempenho das políticas. Sendo que altas capacidades técnico – administrativas estão ligadas a alta entrega de produtos, já as altas capacidades político-relacionais estão associadas com alta inovação. Nesse sentido, o trabalho evidenciou que mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais elevam as capacidades técnico – administrativas, gerando melhores resultados.

Se não há articulação entre os órgãos para que se possa definir como se dará a responsabilidade de cada um no âmbito de uma programação integrada multissetorialmente e se não há um monitoramento adequado de uma intervenção, pode-se dizer que os resultados positivos dela advindos estão fadados a sorte e à revelia do meio em geral. A capacidade estatal como agente de transformação social nesse contexto é irrisória e a grosso modo ineficaz.

Pelo fato de o Brasil ter dimensões continentais e apresentar grande diversidade e heterogeneidade, a articulação entre os agentes envolvidos é de fundamental importância para a implementação de uma política adequada ao seu público – alvo. Essa articulação precisa estar contemplada tanto entre os órgãos da União quanto entre eles e as unidades federadas. Como o objeto da análise foram as avaliações realizadas pelo TCU (portanto que envolvem recursos federais) a recomendação mais frequente abarcou somente a necessidade de melhorias das articulações a nível de Ministérios e Órgãos Federais vinculados específicos como Banco Central e Companhia Nacional de Abastecimento. Porém, numa análise mais ampla, a conexão entre as Unidades Federais é de extrema importância para o aperfeiçoamento e a implementação efetiva de uma dada intervenção, além do seu acompanhamento.

Os monitoramentos permitem grande aprendizado institucional uma vez que a produção de informações propicia tomadas de decisão mais tempestivas, direcionadas e assertivas. A falta de acompanhamento das ações gera consequências desastrosas para a administração pública e a sociedade em geral, como o gasto e a alocação ineficiente de recursos (já bastante limitados), e em certo grau a diminuição da legitimidade das instituições governamentais. As demais constatações apresentadas são em alguma medida produtos das lacunas deixadas pelo monitoramento deficitário.

A falta de transparência na gestão pública, por exemplo, impede mecanismos de controle social e a participação de diversos atores pertinentes nos processos decisórios. A Lei de Acesso à Informação (LAI) determina que é dever dos órgãos e entidades

públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Portanto, a LAI vem ao encontro do anseio de uma sociedade mais participativa e atuante quanto aos aspectos da qualidade dos gastos públicos e do combate à corrupção, uma vez que ações transparentes inibem a prática recorrente de atos atentatórios contra a moralidade administrativa.

Quanto à falta ou a construção deficitária de indicadores, apontados pelo TCU em algumas das auditorias, é evidente que tal lacuna dificulta concomitante e posteriormente a avaliação dos alcances dos objetivos dos programas implementados. A presença de indicadores confiáveis, relevantes e válidos aumenta as chances de sucesso de uma política pública e gera informações e aprendizado institucional importantes para o desenho e construção de programas futuros.

Com os dados obtidos fica evidente as falhas comuns dos programas segundo as análises do TCU. Começando pelo desenho da política pública, que em muitos casos, não apresenta indicadores passíveis de gerar informações robustas capazes de fornecer um *feedback* sobre os objetivos alcançados. Posteriormente, não há acompanhamento contínuo dos órgãos envolvidos sobre o que está sendo realizado e quais impactos estão sendo gerados nas comunidades, o que causa problemas na coleta de informações e sua posterior divulgação. A falta de informações registradas e organizadas impede controle gerencial e social dos gastos e a análise da conveniência e oportunidade de uma dada intervenção. Todas essas disfunções geram um círculo vicioso que acaba ocasionando ineficiência do gasto do dinheiro público; e, mais grave ainda, compromete a legitimidade das ações governamentais.

- c) Importantes recomendações implementadas pelos órgãos auditados -
Aperfeiçoamentos diagnosticados

Importante observar a preocupação do Tribunal em promover o acompanhamento das avaliações. Das nove auditorias analisadas cinco delas apresentaram relatórios de monitoramento disponíveis, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Quantidade de monitoramentos de cada auditoria

| | |
|--|---|
| Auditoria Operacional nos controles de higiene e bem-estar animal em abatedouros de bovinos | 0 |
| Auditoria Operacional no Programa de Aquisição de Alimentos - CONAB | 0 |
| Auditoria operacional no Programas de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR | 2 |
| Auditoria Operacional no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e no Zoneamento Agrícola do Risco Climático (ZARC) | 2 |
| Auditoria Operacional no Programa de Contribuição do Fundo de Garantia Safra | 1 |
| Auditoria Operacional no Programa Nacional de Crédito Fundiário/Fundo de Terras e da Reforma Agrária | 1 |
| Auditoria na Defesa Sanitária Animal e Vegetal na fronteira brasileira | 0 |
| Auditoria Operacional na Ação de Formação de Estoques Públicos do Programa de Abastecimento Agroalimentar | 2 |
| Auditoria Operacional na Atividade de Ordenamento Fundiário | 0 |

Vários aperfeiçoamentos foram empreendidos pelos órgãos responsáveis pelas intervenções sociais, o que pode ser verificado a partir dos relatórios de monitoramento realizados pelo TCU. Ações como a melhoria da articulação dos órgãos envolvidos, a construção de novos indicadores, a formalização de termos de cooperação e de novas parcerias e a publicação das ações e de seus resultados pôde ser observado em todas as auditorias que apresentaram relatórios de monitoramento disponíveis.

Um exemplo evidente de melhorias empreendidas está no relatório de monitoramento da Auditoria Operacional no Programa de Contribuição do Fundo de Garantia Safra em que o cruzamento de dados de sistemas governamentais proporcionou a suspensão temporária do pagamento do benefício para 23.508 beneficiários da folha de pagamento até que fossem reavaliados os cadastros e as concessões do benefício.

Além dos vários aprimoramentos específicos verificados em cada programa, o controle efetivo das ações governamentais é vantajoso para verificar a implementação de uma cultura de acompanhamento e de monitoramento interno dos próprios executores das ações. De fato, na busca pelo aperfeiçoamento dos programas o Tribunal exerce um papel fundamental por complementar e melhorar a gestão das políticas.

d) Possíveis causas do não atendimento das recomendações da auditoria

Vários foram os motivos pelos quais os órgãos implementadores das ações não acolheram, pelo menos num primeiro momento, as determinações e recomendações do

Tribunal. As razões apresentadas foram diversas: desde dificuldades operacionais dos órgãos que possuem recursos e discricionariedades limitadas até a não concordância das medidas propostas. Nesse último caso, é importante que haja harmonia de entendimentos porque os órgãos do Poder Executivo possuem competências constitucionais para determinarem como uma ação deve ser realizada e quais os instrumentos auxiliares devem ser utilizados. Portanto, são tais órgãos os mais qualificados (ou pelo menos deveriam ser num Estado Democrático de Direito em que as funções governamentais cabem a diferentes Poderes) para determinarem as melhores práticas a serem postas em uso. Se um dos objetivos finalísticos do Estado Brasileiro é fornecer serviços de qualidade e promover a dignidade da pessoa humana em suas várias vertentes, os Poderes que o compõem devem trabalhar de forma sinérgica na obtenção de resultados satisfatórios para a sociedade.

Em várias análises dos planos de ação encaminhadas pelos órgãos auditados o TCU recomenda melhorias e aponta outras ações que poderiam aprimorar a atuação das políticas públicas. Um exemplo é o que segue abaixo:

“Faz-se necessário, então, promover gestão junto ao MDA para que seja adequado o plano de ação, fazendo constar a gestão junto à Embrapa, para a identificação e estudo de opções de cultivo e de práticas agronômicas adaptadas ao Semiárido, para a instituição de mecanismos de desestímulo ao plantio das culturas inadequadas e incentivo ao das recomendadas pela Pesquisa”.

Porém, a questão é até que ponto o Tribunal de Contas, que é um órgão genuinamente de controle, deve determinar quais ações devam ser feitas sob o prisma administrativo e de execução.

e) Propostas de melhorias

Ao Tribunal é necessário, do ponto de vista da articulação governamental e da solidez dos objetivos da administração pública como um todo, procurar mudar a imagem que transmite de ser um órgão eminentemente punitivo. O objetivo institucional do Órgão, além de cumprir com seu papel controlador, deve ser estar aberto a trocar experiências com os gestores buscando entender em que medida um

problema encontrado em uma auditoria foi realmente provocado pela negligência e responsabilidade deles. Em alguns casos, deficiências nos resultados de uma política podem estar fora do controle dos gestores e a forma como eles são punidos podem comprometer seus esforços, podem desmotivá-los e até mesmo desmoralizá-los perante à sociedade. Um dos aspectos a se considerar é que o Tribunal deveria também apontar nas auditorias as dificuldades que os gestores encontram para a implementação e para o monitoramento dos programas.

A construção de apropriados instrumentos de gestão não é tarefa simples na administração pública brasileira, apesar de ser de extrema necessidade. A Constituição Federal de 1988 traz em seu texto os princípios que regem a administração pública e, entre eles, a legalidade prescreve que as ações dos agentes públicos devem estar totalmente amparadas por leis. Por um lado, tal princípio confere segurança jurídica aos administrados e permite um certo controle sobre as ações governamentais, mas por outro, quando levado ao extremo e tomado como a única solução, enrijece a máquina pública e de certo modo inibe a adoção de práticas inovadoras.

As resultantes das ações governamentais, mesmo em processos bem desenhados e planejados, podem ser as mais diversificadas e imprevisíveis possíveis, considerando a variabilidade dos contextos econômico, político, social, e cultural de um país como o Brasil. Se não há monitoramento também do contexto não há dados sobre os efeitos que a intervenção causou na sociedade. O monitoramento, nesse caso, deixa de ser uma fonte importante do processo avaliativo.

Conforme dito por Cardoso (2015) essa atividade não é um fim em si mesmo, e nem tem como objetivo somente o cumprimento legal de procedimentos; é, antes de tudo, um elemento agregador de conhecimentos importantes para a tomada de decisões futuras, ou seja, um elemento primordial para a aprendizagem institucional, dentro do conceito de monitoramento estratégico. Ainda, segundo o mesmo autor, a alienação e a resignação institucional são dois fatores que impedem a administração pública brasileira realizar o monitoramento entendido como atividade regular, sistêmica e tempestiva. A alienação é definida como a forma com que os gestores veem o monitoramento, sendo considerado um fim em si mesmo, não atribuindo a ele capacidade de agregar valor; e a resignação é entendida como a visão de que o monitoramento é uma atividade complexa e difícil tornando o seu custo benefício não atrativo.

Não foram estudadas neste trabalho as possíveis causas da falta de monitoramento das ações públicas pertinentes à área da agricultura por parte dos órgãos

auditados, mas sob esse aspecto, não deve haver grandes distorções comparáveis com os outros campos temáticos das ações públicas. O monitoramento estratégico proposto por Cardoso (2015) é realizado num formato de plataforma de harmonização lógica de informações – recurso utilizado para a organização e a análise de dados e informações. O modelo é composto por módulos que em conjunto formam o momento explicativo, normativo e estratégico (aspectos presentes na modelagem tradicional). O autor propõe a adoção do momento tático – operacional; o que ele chama de momento implementação – gestão – entrega de bens e serviços à sociedade. Ele sugere um roteiro que deverá ser capaz de fornecer suporte à organização, sistematização, análise e interpretação de informações relevantes à compreensão de políticas públicas em termos de capacidades organizacionais, processos institucionais e entregas de bens e serviços à sociedade.

Tal modelo pode ser aplicado pelos órgãos responsáveis pelas ações relativas à agricultura uma vez que o objetivo primordial dele é construir diálogos para atender necessidade de informações e análises tempestivas (recomendação que vai de encontro às recomendações mais frequentes do TCU). Nesse sentido sugestões como o fomento a ambientes de diálogos podem permitir soluções compartilhadas entre os gestores e entre eles e a sociedade.

Cabe a observação de que se o Tribunal de Contas está propondo retificações nas ações públicas de forma a redesenhá-las, talvez esse procedimento tenha que ser revisto num aspecto macro organizacional que envolva uma acepção holística das competências de órgãos e Poderes, porque um Tribunal que deveria ser de controle (mesmo que esse controle perpassa por aspectos de economicidade, eficiência e eficácia de uma dada política pública) passa a ser gestor e executor de políticas públicas causando duplicidade de ações e gastos públicos.

f) Limitações dos métodos de avaliação

Importante destacar que mesmo avaliações bem planejadas e com objetivos bem definidos como as realizadas pelo TCU se mostram limitadas por não haver uma forma completa ou única de se avaliar uma ação pública na esfera social. A mensuração dos índices previamente estipulados possibilita apenas um conhecimento parcial sobre a dimensão escolhida pelo agente avaliador. Os elementos sociais em interação nem

sempre produzem manifestações mensuráveis, podendo inclusive apresentar atributos não quantificáveis.

Por mais que nos últimos anos as avaliações estejam utilizando critérios e procedimentos internacionais social e academicamente mais aceitos, a pergunta que se faz é até que ponto uma intervenção governamental pode ser avaliada na sua totalidade. Se há inúmeros conceitos de políticas públicas atualmente utilizados, o seu processo avaliativo também segue essa multiplicidade de possibilidades; e essa discussão envolve desde a escolha do objeto a ser avaliado até os critérios e parâmetros de avaliação.

No caso das avaliações operacionais realizadas pelo TCU, a economicidade, a eficiência, a eficácia são as principais dimensões de desempenho utilizadas. A economicidade se refere à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos sem perda da qualidade do serviço. Já a eficiência refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos; e a eficácia é relativa ao alcance de metas previamente programadas.

A economicidade, a eficiência, a eficácia são aspectos mais possíveis de serem analisados por envolverem de um lado recursos e metas e de outro os resultados alcançados (ainda que não seja seguro estabelecer uma forte e exclusiva relação causal entre as ações e os resultados). A avaliação de políticas públicas está situada no campo das ciências sociais, ou seja, há a insuperável dificuldade de se isolar os fenômenos sociais para a realização de análises experimentais. Dentro desse contexto não há como afirmar que há uma relação direta entre ação – resultado num campo que envolve diferentes variáveis sociais uma vez que envolve distintas realidades humanas. O que se pode afirmar é que há indicativos entre as causas – efeitos e, portanto, os trabalhos que procuram verificar essa relação devem ter a consciência dessas limitações.

O Tribunal trata outras dimensões de desempenho que, segundo seu Manual de Auditoria Operacional, poderão ser analisadas em razão da sua relevância para a delimitação do escopo das auditorias. Incluem-se nessas dimensões a qualidade dos serviços, a geração de valor público e a equidade na distribuição de bens e serviços. Todos com o objetivo de subsidiar o controle social sobre as ações governamentais.

São aspectos que deveriam ser os mais importantes dentro do contexto de um País diversificado como o Brasil. A equidade em especial, trata do reconhecimento de diferenças entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado, o que por fim se refere às condições para o exercício de direitos. Deveria ser uma das vertentes mais

importante dentro do contexto da análise de sucesso ou não de uma ação pública avaliada pelos órgãos de controle, uma vez que mesmo um programa proporcionalmente mais caro para o Governo pode gerar efeitos a médio e longo prazo que, quando analisado sobre um prisma amplo de benefícios, acaba por provocar ganhos consideráveis para aquela população ou gerar efeitos em cascata positivos sobre um dado aspecto econômico, social ou ambiental no futuro. Talvez se considere essa dimensão de uma forma tímida dentro de uma avaliação que almeja primordialmente a análise dos gastos públicos.

Nas auditorias analisadas neste trabalho não ficou explícita a verificação de equidade dos programas na área da agricultura. Atualmente, se a Corte de Contas analisasse somente o aspecto financeiro e contábil dos gastos públicos (o que a grosso modo são aspectos verificados nas auditorias de regularidade), as análises mais profundas das consequências de um programa social ficariam relegadas a algum outro órgão de avaliação. Mas como o Tribunal tem cada vez mais entrado na seara do “fazer política pública” a análise de equidade pode ser bem mais explorada. Nesse sentido as avaliações qualitativas seriam mais adequadas.

Jannuzzi (2016) faz um debate esclarecedor sobre tal problemática quando analisa os mitos da objetividade absoluta e da pretensa superioridade do método quantitativo de avaliação. Nesse sentido as avaliações só seriam aceitas pelos interessados envolvidos se seguirem rigores científicos e forem baseadas em estrita racionalidade técnica, contrapondo-se à análise de equidade que requer métodos de avaliação que vão além de evidências produzidas por métodos padronizados. Uma auditoria de um programa de governo agregaria maior relevância como método de aprendizado do “como fazer políticas públicas” se no seu processo de aplicação fossem definidas metodologias que considerassem não somente o aspecto empírico da avaliação, baseado em padronizações universais, mas que tivesse o viés social do objeto de estudo.

Dentro desse contexto, ainda conforme o autor, outro aspecto de análise, o da efetividade social deveria ser o valor máximo buscado no desenho e avaliação de políticas e programas, uma vez que as ações públicas são criadas para garantir direitos em busca de melhor qualidade de vida para as pessoas e maior coesão social, resultados que legitimam e atestam a validade de governos.

Avaliar significa determinar a importância de alguma coisa, isto é, realizar um julgamento de valor sobre algo – vai além da medição de variáveis. Quando se trata de

avaliação de políticas públicas ou de programas de governo (o que é extrinsecamente buscado numa auditoria) a avaliação precisa ir além de resultados quantitativos. Precisa conter técnicas que permitam medir o quanto da necessidade humana foi satisfeita ou averiguar o alcance de situações desejadas. A medida dos critérios tradicionalmente usados permite apenas um conhecimento parcial de uma ação de governo pois as avaliações são limitadas pela possibilidade da restrita obtenção de dados. Restrição essa determinada desde a definição (escolha política ou técnica) dos programas a serem avaliados, pelos objetivos que a avaliação busca e pelos recursos humanos, cognitivos e financeiros envolvidos.

Dependendo, portanto, da definição do valor que se busca alcançar com uma dada ação de governo é que serão definidos os critérios pelos quais ela será analisada. Os dados obtidos com as análises quantitativas podem ser poderosos instrumentos de informação desde que considerados como parte de algo maior e não somente como um fim em si mesmo. Nesse caso podem causar interpretações equivocadas uma vez que os aspectos chave que permitiram a análise sobre a mudança de vida das pessoas que uma dada intervenção governamental ocasionou foi relegada a um segundo plano de análise.

Ouvir as comunidades alvo dos programas, por exemplo, apesar de demandar novos ensaios, poderia ser uma forma de verificação da real percepção de melhoria dos indicadores sociais. Apesar de todo o esforço de planejamento quando um objeto de auditoria é definido, alguns outros métodos poderiam ser acrescentados e desenvolvidos pelo TCU. Alguns que levem em consideração principalmente a equidade e a efetividade social como critérios de verificação.

Como ainda não há um método que abarque todas as relações sociais construídas e alteradas por meio de uma dada intervenção governamental, os critérios de economicidade, eficiência e eficácia são valiosos instrumentos de análise. O que se critica não são os critérios em si, mas a forma com que os resultados das avaliações são apresentados. O fim a ser buscado numa dada ação de governo deveria ser a equidade e a efetividade social. Já questões como eficiência e economicidade, principalmente, deveriam ser analisados como critérios para o alcance dos objetivos citados não como um fim em si mesmas. Há que se ter consciência, por fim, que os resultados obtidos são frutos de escolhas subjetivas de objeto e análise e de certos valores que não são universais.

A avaliação de políticas públicas por um órgão de controle externo, permanente e com um corpo técnico próprio de servidores capacitados deveria ter o condão de

minimizar as interferências políticas nas escolhas dos objetos de avaliação e nas metodologias usadas para esse fim. O distanciamento de interesses de grupos políticos poderia garantir uma avaliação que tivesse como finalidade precípua a supremacia do interesse público. Porém no desenho atual de organização de poderes definidas pela Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União é um órgão auxiliar do poder legislativo na função de controle externo e além disso ele deve realizar por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou de Inquérito, inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Três Poderes. Por esse aspecto já é possível inferir que não há uma total isenção das escolhas dos programas governamentais que deverão ser avaliados. Apesar de haver critérios específicos de escolha dos objetos de análise (materialidade, relevância e vulnerabilidade, entre outros), não se pode afirmar que essa metodologia de aparente imparcialidade se aplique a todos os trabalhos.

Januzzi (2016b) propõe ainda uma avaliação sistêmica de políticas públicas em que é levada em consideração a pluralidade de perspectivas metodológicas e é pautada por um conjunto mais amplo de valores e princípios da atuação do Estado. Poderia ser um indicativo de complementação das auditorias tradicionalmente realizadas pelos órgãos de controle internos e externo em que se levaria em consideração a equidade, a qualidade dos serviços e a redução de desigualdades. Aspectos citados no manual de auditoria operacional do TCU, mas não analisado em profundidade em nenhuma das auditorias verificadas nesse trabalho.

5) Conclusões

O presente trabalho tratou da análise das auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União que tiveram como objetos programas governamentais na área da agricultura. Vários órgãos foram os responsáveis pela execução dos programas de governo e nas auditorias que apresentaram relatórios de monitoramentos disponíveis o TCU realizou recomendações e determinações.

Das nove auditorias operacionais analisadas pelo TCU e avaliadas neste trabalho a constatação mais frequente do Tribunal é que falta, por parte dos responsáveis pelos programas governamentais, voltados para o desenvolvimento agrícola e agrário brasileiro, o acompanhamento, monitoramento e controle das ações desenvolvidas; seguida pela falta de transparência e divulgação das informações. Conseqüentemente, o

que se constata, também, é um brutal déficit no domínio de teorias, métodos e técnicas de planejamento. Todas essas falhas refletem deficiências do desenho (planejamento) da intervenção pública e ausência de demanda por gestão estratégica. Matus alerta, segundo Huertas (1993), que programas mal desenhados não podem ser bem executados e monitorados.

Os planos orçamentários atuais não são considerados instrumentos de gestão estratégica. As prioridades são definidas por ideologias políticas de grupos de governos específicos; característica inerente ao processo democrático, mas insuficiente e pouco robusta para o desenho e planejamento de programas de longo prazo no Brasil. Há a necessidade de se implementar reformas que repensem o planejamento como método de mudança consciente do futuro, mesmo que variáveis imprevisíveis estejam sempre presentes.

No que se relaciona às recomendações e determinações, as que mais se destacaram foram às referentes à necessidade de promover entre os órgãos executores dos programas governamentais uma articulação mais bem definida eliminando duplicidades e lacunas, além de ser imprescindível a formalização de rotinas de monitoramento (decorrente do que foi constatado nas auditorias). Tais fatos refletem deficiências de arranjo institucional e modelo de coordenação entre os órgãos da esfera federal e entre eles e os órgãos dos demais entes federativos.

A própria visão tradicional do planejamento e das estruturas administrativas apresentam as fases de planejar e executar realizadas por diferentes gestores públicos. A primeira fase é restrita às pessoas que ocupam altos cargos na administração, ao passo que servidores (geralmente técnicos) são responsáveis pela fase de execução. É comum a observação de que nem sempre esses últimos estão dispostos a cumprir determinações de uma chefia que apresenta escolhas muitas vezes sem critérios específicos convincentes. Conseqüentemente, além das disfunções geradas pela falta de coordenação entre as unidades administrativas de um mesmo órgão, essa desconexão se amplifica quando consideradas ações que permeiam vários Ministérios e unidades vinculadas. Em resumo, além da falta de sinergias entre esforços e funções, os sistemas de planejamento adotados hoje no Brasil, como os planos orçamentários, não são capazes de prover sistemas robustos e concretos de planejamento de longo prazo.

Todos esses aspectos dão suporte ao planejamento das próximas políticas públicas voltadas para as atividades agrícolas ou sociais para o campo. Futuras intervenções do poder público deverão conter a observância mais profunda do que o

TCU considerou como deficiências, uma vez que, a finalidade essencial da maioria das ações públicas é a procura de um desenvolvimento adequado às exigências atuais de responsabilidade social, política, ambiental e econômica. Mas também um investimento pesado em capacitação para o planejamento e a direção estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas

Muitas das ações que o TCU determinou e que foram implementadas pelos órgãos envolvidos foram importantes para o aperfeiçoamento das políticas públicas, incluindo economia de recursos e divulgação de informações para o público externo propiciando maior controle social. Porém, até que ponto há legitimidade na ingerência nas ações públicas realizadas por órgãos genuinamente de controle é uma questão que precisa ser mais bem pesquisada e discutida no futuro. Neste trabalho, com base nas leituras realizadas principalmente nos relatórios de monitoramento das auditorias, observou-se que os órgãos executores em vários aspectos justificaram determinadas ações na condução das políticas quando questionados pelo Tribunal em algum ponto específico por meio de experiências passadas e utilizando o conhecimento técnico do assunto. Mas em várias delas o Tribunal não se sentiu convencido determinando o redesenho da ação da forma que ele propôs. Determinações exaradas por órgãos externos e encaminhadas para a correção e cumprimento intempestivos sem margem de opção para o gestor, que efetivamente é o responsável pelo programa, podem provocar mudanças em seus objetivos inicialmente propostos. Além disso, podem gerar injustiças, insegurança e paralisia entre os gestores devido à cultura do medo atualmente bem em voga nas avaliações realizadas pelos órgãos de controle.

Apesar de as avaliações de políticas públicas atualmente envolverem os aspectos de eficácia, eficiência e economicidade, a linha tênue que separa as atividades de controle das atividades de gestão deve ser melhor discutida para que a harmonia dos poderes e a interdependência entre eles continuem a ser características do Estado Democrático de Direito Brasileiro e um Poder atue sobre o outro de forma sinérgica potencializando melhorias das intervenções do Estado no meio social.

Além disso, as metodologias das auditorias devem ser melhor discutidas e analisadas, tendo em vista que o rigor metodológico e o empirismo acadêmico exagerado (auditorias baseadas somente em análises quantitativas) podem enrijecer os resultados e até não demonstrar com exatidão os reais avanços sociais obtidos com as Políticas Públicas.

De fato, as avaliações do Tribunal de Contas da União proporcionam melhorias na condução dos programas governamentais voltados para a área da agricultura no Brasil (conclusão que também tem grandes possibilidades de abranger outras áreas) se estiverem sendo analisados sob os modelos tradicionais de avaliação baseados em dados empíricos de economicidade, eficiência e efetividade. Porém, caso se deseje fazer uma análise mais profunda sobre o impacto que uma dada intervenção governamental provocou na vida das pessoas (que é o que de fato importa) critérios como efetividade social e equidade devem ser as principais questões a serem tratadas e almejadas como objetos de avaliação. Dessa forma, os tópicos analisados anteriormente passariam a ser vistos como critérios- meio e não como valores orientadores de resultados de políticas públicas.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial** – v. 1, n. 1 (1982) –Brasília : TCU, 1982. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos>. Acesso em: 11 de nov. 2107. shington

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em 12 de nov. 2017

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. -- 3.ed. – Brasília : TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. 71 p. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/fiscalizacao-e-controle/normas-de-auditoria-do-tcu>. Acesso em: 11 de nov. 2107.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; **Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira**. Brasília: Ipea, 2015

CASTRO, Jorge Abrahão; OLIVEIRA, Márcio Gimene: Políticas Públicas e Desenvolvimento. In____, MADEIRA, Ligia Mori (Org.). **Avaliação de Políticas Publicas** – Porto Alegre : UFRGS/CEGOV, 2014. p. 20-48.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO – MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53).

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídio para organizar avaliações da ação governamental. **Texto para discussão n°176**. IPEA. Brasília. Janeiro de 2001.

GARCIA, R. C e CARDOSO JÚNIOR, J. C.; Subsídios para Repensar o Sistema Federal de Planejamento. In____, CARDOSO JÚNIOR, José. Celso, CUNHA, Alexandre os Santos (Org.). Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas – Brasília: Ipea - 2015. p. 81-106.

HUERTAS, Franco. *El Método Pes. Entrevista a Carlos Matus*. Ecuador, marzo de 1993.

JANNUZZI, Paulo Martino: avaliação de programas sociais. In-----

FRANZESE, Cibele et al. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, 2009. Pag 10-11.

_____ et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são.

In:____.; FRANZESE, Cibele et al. **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais**. Brasília: ENAP, 2009. p. 102-136.

LOWI, Theodor. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. **Public Administration Review**, 32: 298-310. 1972.

MATUS, C. O Plano como Aposta. São Paulo em perspectiva. 5 (4): 28-42 out/dez. 1991

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila: **Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais**. Rev. Sociol. Polit., v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016

TINÔCO, Dinah dos Santos. Análise Sequencial de Políticas Públicas nas abordagens da Ciência Política e da Gestão (Management). XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ. 6 a 10 de setembro de 2008.

WU, Xun et al; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos** – Brasília: Enap, 2014. 160 p.

Fabiana Braga Lopes

Bacharel em Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Minas Gerais em 2007.

Durante a maior parte do curso em Planejamento e Estratégias de Desenvolvimento/ENAP, servidora do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento atuando junto à Diretoria do Departamento de Desenvolvimento das Cadeias Produtivas e da Produção Sustentável da Secretaria de Mobilidade Social e do Produtor Rural.

Atualmente, servidora da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA na carreira de Técnico Administrativo atuando na Secretaria Executiva da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos/Gabinete do Diretor Presidente – SCMED/GADIP/ANVISA

Contato: Fabiana.lopes@anvisa.gov.br / flops2404@gmail.com