

CLÁUDIA VIEIRA PEREIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA O
APRIMORAMENTO DO CONTROLE SOCIAL:**

O CASO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Monografia apresentada à Comissão de Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo - PGCE do Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo - Área de Análise e Avaliação da Gestão Pública.

Orientador

Dr. Jorge Abrahão de Castro

Brasília

2004

CLÁUDIA VIEIRA PEREIRA

**A CONTRIBUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA O
APRIMORAMENTO DO CONTROLE SOCIAL:
O CASO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo - Área de Análise e Avaliação da Gestão Pública, Curso de Pós-Graduação em Controle Externo, Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. Comissão julgadora composta por:

Jorge Abrahão de Castro

Doutor em Economia – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Orientador

Marcelo Cardoso Soares

Mestre em Ciências Políticas – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Membro

Paulo Henrique Ramos Medeiros

Mestre em Administração – Universidade de Brasília (UnB)
Membro

Brasília, 3 de novembro de 2004.

RESUMO

O objetivo do presente estudo é identificar como o Tribunal de Contas da União (TCU) pode contribuir para o aprimoramento do controle social por intermédio da atuação dos conselhos de acompanhamento e controle social. Parte-se de uma revisão teórica acerca de conceitos, definições e importância do controle para a Administração Pública, levando-se em consideração as mudanças introduzidas, pela reforma administrativa de 1995, na estrutura e no funcionamento da máquina estatal, principalmente a descentralização da execução de políticas públicas, que tornou fundamental a participação da sociedade na atividade de controle. O estudo de caso realizado nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), responsáveis pelo acompanhamento e controle dos recursos públicos aplicados no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), proporciona um confronto desse arcabouço teórico com a prática do exercício do controle social no país. Constatou-se que esses conselhos, de um modo geral, não possuem estrutura nem estão capacitados para exercer suas atribuições, demonstrando, com isso, que o controle social é ainda incipiente e não efetivo. Conclui-se pela necessidade de fortalecer o controle social, assinalando que também cabe ao TCU o importante papel de auxiliar os conselhos de acompanhamento e controle social no exercício de suas funções, principalmente por meio de ações de capacitação e disseminação de informações, a exemplo da elaboração de cartilhas destinadas aos CAEs, com vistas a unir esforços para assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos em prol de toda a sociedade.

Palavras-chave: controle social; reforma administrativa; descentralização; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Conselho de Alimentação Escolar; Tribunal de Contas da União.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Atuação do CAE	45
---------------------------------	----

SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Abordagem Teórica do Controle	9
2.1. Os Conceitos de Controle	9
2.2. Critérios de classificação de controle	12
2.3. A Importância da Atividade de Controle na Administração Pública.....	15
3. A Reforma Administrativa de 1995 e as Implicações para o Exercício das Atividades de Controle	17
4. Descentralização e Participação	23
4.1. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil.....	29
4.1.1. Descentralização da Educação no Brasil.....	31
4.2. O Controle Social e a Atuação dos Conselhos	34
5. O Programa Nacional de Alimentação Escolar	41
5.1. O Conselho de Alimentação Escolar	42
5.1.1. Auditoria Realizada pelo TCU no Programa Nacional de Alimentação Escolar ...	45
6. O Tribunal de Contas da União e o Fomento à Atuação dos Conselhos de Controle Social	51
7. Conclusão	56
REFERÊNCIAS	60

1. Introdução

A reforma administrativa brasileira, iniciada em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta era implantar um modelo gerencial para a administração pública, tornando-a mais eficiente, trouxe como uma de suas orientações a descentralização, para estados e municípios, da execução de políticas públicas, juntamente com a previsão do controle social.

Essa descentralização acarretou dificuldades no acompanhamento e fiscalização da gestão dos recursos públicos pelos órgãos de controle, dadas as dimensões continentais do país, que possui 5.560 municípios. Tal fato corrobora a necessidade e importância de se preparar a sociedade para colaborar ativamente no exercício do controle.

Na área de educação, por exemplo, a execução da maioria dos programas foi descentralizada e, para seu acompanhamento e fiscalização, foram instituídos os chamados conselhos de acompanhamento e controle social, os quais apresentam, em sua composição, representantes da sociedade civil. Esses conselhos são responsáveis, em muitos casos, pela aprovação dos gastos públicos efetuados, como, por exemplo, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), que, além de fiscalizar a qualidade da merenda oferecida, atestam a regularidade da aplicação dos recursos relativos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

No entanto, auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em programas de governo que exigem a atuação de conselhos demonstraram que eles estão ainda despreparados para exercer suas funções. Em grande parte, são constituídos por pessoas sem muita formação para o exercício da atividade, não possuem sede própria nem infra-estrutura adequada para realização de suas atividades e não recebem treinamento para que tenham condições mínimas de controlar o uso dos recursos públicos.

Diante desse cenário, é mister que o TCU, com a capacidade técnica que possui, estimule o controle social, vez que um controle concomitante, efetuado pelos próprios beneficiários do serviço público prestado, se bem conduzido, mostra-se muito mais profícuo e pode servir, ainda, como subsídio para que o Tribunal atue tempestiva e efetivamente no caso de eventuais denúncias acerca de irregularidades praticadas por gestores públicos.

Assim, este trabalho pretende, com base em levantamento bibliográfico e em estudo de caso realizado no Conselho de Alimentação Escolar, identificar e sugerir meios pelos quais o TCU possa auxiliar e fortalecer o controle social, promovendo, dessa forma, um controle externo mais efetivo, que permita assegurar que os recursos públicos sejam realmente utilizados em prol da sociedade.

O presente trabalho encontra-se estruturado da seguinte maneira: o Capítulo 2 trata dos conceitos, classificação e importância do controle, buscando contextualizar o Tribunal de Contas da União e o controle social nos sistemas de controle existentes no nosso ordenamento jurídico.

O capítulo seguinte aborda, de forma sucinta, a reforma administrativa de 1995, com ênfase na descentralização das funções públicas e na redução dos controles formais - com destaque para o controle de resultados -, que trouxe implicações para o exercício da atividade de controle, principalmente em virtude da insuficiência dos controles estatais para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos descentralizados para 5.560 municípios.

O Capítulo 4, por sua vez, traz uma abordagem histórica do processo de descentralização das políticas sociais no Brasil, destacando a área de educação, e demonstra que a descentralização implica, necessariamente, maior participação da sociedade no acompanhamento e controle das políticas públicas. Sob esse aspecto da participação, enfatizou-se o surgimento, na década de 90, dos conselhos de participação popular, que, grosso modo, podem ser divididos em conselhos de direitos, ligados à formulação e

acompanhamento de políticas setoriais, e conselhos de programas, ligados à implementação de ações concretas, que funcionam mais no campo da gestão operacional.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é o objeto do Capítulo 5, que apresenta a composição e competências do CAE, bem como demonstra, com base nas constatações de auditorias realizadas pelo TCU, as principais dificuldades encontradas pelos conselheiros para exercerem suas atribuições.

Por fim, são apresentadas, no Capítulo 6, as ações que o TCU vem adotando no sentido de contribuir para fortalecer a atuação desses conselhos, na medida em que restou comprovado que somente os mecanismos estatais de controle não são suficientes para garantir a boa e regular aplicação dos recursos públicos, sendo, portanto, de fundamental importância a participação efetiva da sociedade.

2. Abordagem Teórica do Controle

2.1. Os Conceitos de Controle

A palavra controle, dependendo da forma e do contexto em que é utilizada, pode assumir vários significados. Segundo Meirelles (1998, p. 544), a palavra controle é de origem francesa (*contrôle*) e foi introduzida no Direito pátrio por Seabra Fagundes, em sua monografia *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Em português, trata-se de um neologismo que, após sofrer influência de diversas origens, assumiu vários sentidos, sendo os mais usuais verificação, fiscalização, dominação, regulação e restrição (VIEIRA, 2003, p. 25).

O termo controle, de acordo com Viegas (1996, apud VIEIRA, 2003, p. 25), possui uma conotação positiva e uma negativa. A positiva significaria a capacidade de fazer com que as coisas ocorram exatamente como se deseja, como foi previsto ou planejado. Já a negativa, a capacidade de impedir que as coisas aconteçam e que as pessoas ajam conforme elas desejam, seria um sinônimo de fiscalizar, supervisionar.

No que diz respeito à Administração Pública, Meirelles (1998, p. 544) define controle como sendo “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Ainda de acordo com esse autor, os Estados de Direito, ao organizarem sua Administração, fixam a competência de seus órgãos e agentes e estabelecem os tipos e formas de controle de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados.

Nesse sentido, Martins (2000, p. 112 apud SANTOS, 2001, p. 14) entende que o controle da Administração Pública vincula-se intimamente ao Estado Democrático de Direito e pode ser concebido como a fiscalização exercida pelo Poder Público (controle

estatal) ou pelo cidadão (controle social) quanto à atuação dos diversos órgãos que compõem a estrutura do Estado.

Aos controles estatal e social, Bresser Pereira (1997) acrescenta o mercado como sendo outro mecanismo de controle. Dessa forma, para esse autor, a partir de uma perspectiva institucional, existem três mecanismos de controle fundamentais, quais sejam: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

No Estado, está incluído o sistema legal ou jurídico, constituído pelas normas jurídicas e instituições fundamentais da sociedade, que se constitui no mecanismo mais geral de controle, vez que estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos de controle possam funcionar minimamente.

O mercado, por sua vez, é o sistema econômico em que o controle se realiza por meio da competição, sendo, portanto, considerado o melhor dos mecanismos, pois, em princípio, devido à concorrência, são obtidos os melhores resultados com os menores custos, sem a necessidade do uso do poder. Bresser Pereira (1997) ressalta, entretanto, que muita coisa escapa ao domínio do mercado, seja porque existem outros valores além do econômico, seja em virtude de imperfeições ou externalidades (positivas ou negativas).

A sociedade civil seria o terceiro mecanismo de controle, sendo composta por diversos grupos sociais, os quais tendem a se organizar para defender interesses particulares, corporativos, ou para agir em nome do interesse público.

Por outro lado, Bresser Pereira (1997) lança mão de um critério funcional, que também pressupõe três formas de controle, a saber: o controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas; o controle democrático ou social, que é exercido em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos; e o controle econômico via mercado.

A partir desse último critério, Bresser Pereira (1997) estabelece um "leque" de mecanismos de controle, classificando-os do mais democrático (difuso) ao mais autoritário (concentrado), nessa ordem. Dessa forma, além do sistema jurídico que antecede a todos, teríamos os seguintes mecanismos: (1) mercado, (2) controle social (democracia direta), (3) controle democrático representativo, (4) controle hierárquico gerencial, (5) controle hierárquico burocrático e (6) controle hierárquico tradicional.

Ainda segundo Bresser Pereira, o princípio geral é o de que será preferível o mecanismo de controle que for mais geral, mais difuso, mais automático, ou seja, o mercado. Em segundo lugar, como visto acima, o controle social é considerado o mecanismo de controle mais democrático e difuso, pois, por intermédio desse tipo de controle, a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, como também as organizações públicas.

Segundo Di Pietro (1996, p. 478), a Administração Pública, no exercício de suas funções, sujeita-se ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre seus atos; em outras palavras, a Administração está sujeita ao controle estatal. Por outro lado, essa autora afirma que, embora o controle seja atribuição estatal, o administrado (sociedade) pode e deve dele participar, provocando procedimentos de controle com vistas a defender tanto seus direitos individuais como também proteger o interesse coletivo, o que considera ser o meio mais eficaz de controle da Administração Pública: o controle popular (social).

No entanto, Silva (2001) analisa que, do ponto de vista legal, o que a sociedade faz é apenas provocar os órgãos competentes da própria Administração, os quais têm um poder-dever de agir, atribuído por lei, com finalidade corretiva. Esse poder-dever não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu.

A finalidade do controle é, então, garantir que a Administração atue consoante os princípios, explícitos e implícitos, que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, especialmente pela Constituição Federal, tais como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, impessoalidade, motivação e, mais recentemente introduzido, o princípio da eficiência.

Assim, Di Pietro (1996, p. 478) define o controle da Administração Pública como sendo “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Para Silva (2001), essa definição traduz um conceito formal de controle, que não prevê, de modo explícito, o controle direto pela sociedade como forma de controle da Administração. Entretanto, de acordo com esse autor, a descentralização das atribuições do Estado impõe a necessidade de uma participação cada vez maior da sociedade no controle da Administração, como será visto no Capítulo 4.

A seguir, apresenta-se a classificação adotada por Di Pietro (1996) sobre os tipos de controle.

2.2. Critérios de classificação de controle

Não há, na doutrina, uniformidade quanto à classificação dos tipos de controle. Existem vários critérios que exprimem as possibilidades e tipos de controle que podem ser exercidos sobre a Administração Pública. O critério de classificação mais utilizado é o baseado na identificação do órgão que exerce o controle, ou seja, o agente controlador. A classificação apresentada por Di Pietro (1996, p. 479) é a seguinte:

a) quanto ao órgão que exerce o controle :

- a1) administrativo, se realizado por órgão administrativo;

a2) legislativo, se exercido pelo Legislativo; ou

a3) judicial, se realizado por órgão do Poder Judiciário.

O controle administrativo, também chamado de controle intra-orgânico ou intra-administrativo, é o poder de fiscalização e controle que a Administração Pública, em sentido amplo, exerce sobre seus atos, por iniciativa própria ou mediante provocação. Na administração direta, decorre do poder de autotutela, que permite à Administração rever seus próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes, e na administração indireta, provém do poder de tutela sobre essas entidades e só pode ser exercido nos limites estabelecidos em lei.

O controle legislativo se limita às hipóteses previstas na Constituição Federal, pois implica interferência de um Poder (Legislativo) nas atribuições dos outros dois (Executivo e Judiciário), e abrange dois tipos de controle: o político e o financeiro. O político está previsto em vários pontos da Carta Magna, com competências exclusivas do Poder Legislativo sobre os atos da Administração Pública (em sentido amplo), e o financeiro encontra-se disciplinado nos artigos 70 a 75, que definem, entre outros, a competência do Congresso Nacional para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) e do sistema de controle interno de cada Poder.

Merecem destaque ainda as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), previstas no § 3º do art. 58 da Constituição Federal, às quais foram atribuídos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e cuja criação se dá por iniciativa da Câmara dos Deputados e Senado Federal, em conjunto ou separadamente, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Por fim, o controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos do Estado de Direito. O direito brasileiro adotou o sistema de jurisdição una, baseado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, pelo qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional no país. Dessa forma, o Judiciário possui o poder de apreciar, com força de coisa julgada, lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais ou coletivos, qualquer que seja o autor da lesão, até mesmo o poder público.

Dessas possibilidades de controle em cada um dos Poderes, surgem outros critérios de classificação, a saber (DI PIETRO, 1996):

b) quanto à localização do agente controlador:

b1) interno, quando o controle é efetuado por órgão integrante da própria estrutura em que se insere o órgão controlado, ou seja, é o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes (previsto no artigo 74 da Constituição Federal); ou

b2) externo, no caso de o controle ser exercido por órgão não pertencente à estrutura do órgão controlado. É o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro. O controle externo a cargo do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, está previsto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal;

c) quanto ao momento do exercício do controle:

c1) prévio (a priori): pressupõe uma análise prévia do ato antes de o mesmo produzir seus efeitos;

c2) concomitante (preventivo): acompanha a atuação administrativa no mesmo momento em que ela se verifica. É o controle que se implementa, por exemplo, no acompanhamento da execução orçamentária e na fiscalização dos programas de governo, durante sua execução; ou

c3) posterior (a posteriori): visa à revisão dos atos já praticados pela Administração a fim de corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los;

d) quanto ao aspecto da atividade administrativa a ser controlada:

d1) legalidade, que pode ser exercido pelos três Poderes; ou

d2) mérito, que cabe à própria Administração e, com limitações, ao Poder Legislativo, do qual o TCU faz parte.

Com o advento da reforma administrativa, que será abordada mais adiante, o modelo gerencial proposto trouxe ainda uma outra classificação para o controle, relacionada ao aspecto da atividade administrativa a ser controlada: controle de processos e de resultados. O controle de processos se caracteriza pela ênfase dada à análise dos processos utilizados para a consecução dos objetivos do órgão e por pouca ou nenhuma vinculação com os resultados a serem atingidos; de outro lado, o controle de resultados leva em consideração os objetivos mais amplos da organização, priorizando seus resultados (SILVA, 2001).

2.3. A Importância da Atividade de Controle na Administração Pública

O controle decorre da necessidade de transparência no exercício do poder do Estado sendo, portanto, uma função extremamente importante dentro da Administração Pública. Sem a atividade de controle, corre-se o risco de que a Administração não cumpra seus objetivos, seja por falta de orientação quanto à correção de seus rumos, seja por desperdício ou inadequação no uso dos recursos, ou, ainda, por desvios, no caso de haver má-fé por parte do administrador.

Baseado no conceito de controle, Silva (2001), adaptando a proposta de Edelman e Aparício (1992), enumerou cinco objetivos principais dos sistemas de controle nas organizações em geral e, em especial, na Administração Pública, quais sejam:

- 1) proteger os ativos da organização dos erros intencionais ou não e das irregularidades que se possam produzir. O sistema de controle deve estabelecer um conjunto de normas que impeça a ocorrência de fraudes, malversação de recursos ou uso indevido de bens, tanto por terceiros como por funcionários, ou, pelo menos, assegurar a rápida detecção dessas situações;
- 2) obter informações corretas e seguras que permitam a tomada de decisões acertadas tanto no âmbito interno quanto externo, visando à realimentação de informações para a correção de políticas públicas;
- 3) conseguir adesão às políticas gerais da organização para que haja uma combinação de esforços atuando em prol do cumprimento da missão institucional;
- 4) contribuir para o atingimento das metas e programas da organização, visando ao interesse público; e
- 5) promover a eficiência e eficácia nas operações da organização, por meio de orientação quanto à utilização racional dos recursos disponíveis.

Desse modo, o controle, na medida em que busca prevenir e corrigir o desperdício e o desvio de recursos públicos, pode contribuir para a transparência e o aperfeiçoamento da Administração Pública, a fim de que ela cumpra sua finalidade e atenda aos interesses da sociedade.

3. A Reforma Administrativa de 1995 e as Implicações para o Exercício das Atividades de Controle

O período que abrange as três últimas décadas do século XX foi marcado por fortes crises econômicas, sociais e políticas na ordem mundial. Crise fiscal, redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego, elevados índices de inflação, aumento da pobreza, além de novos desafios impostos pela democracia e pela globalização constituíram razões para se repensar qual deveria ser o papel do Estado. Nesse contexto, tornou-se premente focar na questão da reforma ou reconstrução do Estado, que já não conseguia atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social.

Com os movimentos de reforma do Estado, oriundos principalmente da percepção dos governos quanto às limitações do modelo burocrático, deu-se início à implementação de novas formas de gestão, com modelos mais próximos daqueles empregados na iniciativa privada, os quais deveriam proporcionar maior agilidade às ações dos governos (FERLIE et. al., 1996; ABRUCIO, 1997, apud MEDEIROS; MATIAS PEREIRA, 2003).

No Brasil, a ênfase no modelo “gerencial” ou “pós-burocrático” para a Administração Pública se deu com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, o qual incorporou as bases da administração pública gerencial ou nova gestão pública (*new public management*), valendo-se das experiências de outros países, com o objetivo de tornar a Administração Pública mais eficiente.

O modelo burocrático clássico, adotado até então, caracteriza-se, entre outros, pelo formalismo, centralização das decisões, hierarquia baseada no princípio da unidade de comando, adoção de estruturas piramidais de poder, rigidez e impessoalidade das rotinas e controle dos processos administrativos, controle este fortemente marcado pela legalidade e realizado *a priori*.

O modelo gerencial proposto pelo Plano Diretor, por sua vez, introduziu algumas modificações em relação ao modelo burocrático clássico, entre as quais podemos destacar a descentralização das funções públicas, redução dos controles formais, incremento da autonomia de gestão, incentivo à criatividade e introdução à competição administrada. Nesse novo modelo, o controle passa a ser sobre os resultados da Administração Pública (*a posteriori*) e a sociedade passa a ser peça fundamental na fiscalização dos atos dos gestores públicos, por meio do controle social, como será visto no Capítulo 4.

Assim, para a realização da reforma do aparelho do Estado, o Plano Diretor apresenta as seguintes premissas, resumidas por Vieira (2003):

- a) flexibilização das regras burocráticas, com eliminação de normas desnecessárias e simplificação de rotinas e procedimentos administrativos;
- b) foco da ação do Estado no cidadão, contribuinte de impostos e cliente dos serviços;
- c) reorientação dos mecanismos de controle, deslocando o foco, da legalidade e dos procedimentos, para os resultados, com ênfase na avaliação de políticas públicas;
- d) adoção de mecanismos de controle social, indispensável para a transparência da ação estatal;
- e) administração descentralizada: a execução dos serviços prestados pelo Estado deve ser preferencialmente descentralizada;
- f) privatização da produção de bens e serviços;
- g) publicização de serviços não-exclusivos, mediante contrato de gestão com organizações sociais;
- h) competição administrada entre unidades governamentais; e

i) gestão com base nos princípios da qualidade, via contrato de gestão e participação ativa dos servidores.

Nesse sentido, Pimenta (1998) afirma que as estratégias predominantes para reformar a Administração Pública podem ser resumidas em oito princípios básicos, a saber: desburocratização, descentralização, transparência, *accountability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão. Discriminam-se, a seguir, os conceitos de interesse do presente trabalho.

A desburocratização significa, de forma resumida, eliminar procedimentos operacionais desnecessários, rever processos de trabalho para torná-los mais eficientes, facilitar a execução das ações do gestor público, enfim, tornar a gestão pública mais flexível e responsável, com vistas a atender melhor o cidadão.

A descentralização pode ser interna (intragovernamental), externa (de dentro para fora da estrutura do Estado) ou intergovernamental (entre os níveis de governo) e, como estratégia, está inserida na reforma da Administração Pública como um todo. Tanto a descentralização da ação estatal quanto a descentralização do processo decisório, com uma maior participação direta da sociedade, são essenciais para a modernização do Estado.

O princípio da transparência, por sua vez, é fundamental para substituir controles meramente burocráticos por controles sociais. Na medida em que a administração pública se torna desburocratizada e flexibilizada, torna-se necessário dar maior publicidade às suas ações a fim de que se possa controlar a utilização dos recursos públicos.

Intimamente ligado ao princípio da transparência encontra-se o da *accountability*, que significa contabilizar resultados, controlar e avaliar se os objetivos propostos pela administração foram atingidos, ou seja, em outras palavras, é o processo de responsabilização dos gestores públicos pelos resultados de suas ações.

De acordo com Bresser Pereira (2002), a reforma gerencial de 1995 adotou uma abordagem gerencial da gestão pública e uma abordagem social-democrática e social-liberal do papel do Estado. Nas palavras do autor (BRESSER, 2002, p. 20):

A reforma é gerencial porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas, e porque adota a promoção de autonomia e *accountability* das agências públicas como estratégia básica para atingir mais eficiência e qualidade. É democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de *accountability* política, e requer transparência das agências públicas. É social-democrática, porque afirma o papel do Estado de garantir a proteção eficaz dos direitos sociais. É social-liberal, porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e vê a terceirização de serviços e a competição controlada como excelentes ferramentas de *accountability*.

Com efeito, o modelo gerencial proposto espera que haja um novo direcionamento para a combinação dos mecanismos de controle citados no Capítulo 2¹, ou seja, pretende-se que o controle passe a ser menos administrativo e mais econômico e social (SILVA, 2001).

Nesse sentido, Bresser Pereira (1998, apud SILVA, 2001) afirma ser necessária uma combinação de mecanismos de mercado, de democracia direta ou controle social e de controle hierárquico ou gerencial. Para esse autor, a lógica de controle que orienta a reforma administrativa tem caráter histórico, pois parte de uma evolução desses mecanismos de controle, que vão desde o tradicional, nas sociedades primitivas, ao gerencial, na reforma administrativa dos anos 90.

Segundo Silva (2001), depreende-se, da análise do modelo gerencial, que o controle dos recursos públicos mostra-se uma questão fundamental para o sucesso da reforma da Administração Pública brasileira. Isso porque as orientações para a reforma trazem grandes implicações para o controle. De acordo com Bresser Pereira (1998, apud SILVA, 2001), a Reforma Gerencial atende a três orientações básicas, quais sejam:

¹ Para Bresser Pereira (1997), a partir de uma perspectiva institucional, existem três mecanismos de controle fundamentais, quais sejam: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

- 1) Orientação Técnica: que percebe a mudança de foco do controle dos procedimentos para o controle de resultados;
- 2) Orientação Econômica: que identifica o controle por quase-mercados ou competição administrada como o principal instrumento da administração gerencial; e
- 3) Orientação Política: que soma os controles de resultados e de competição administrada, definindo o controle direto pela sociedade como uma das principais características da Reforma Gerencial.

A partir da análise dessas orientações do modelo gerencial, Silva (2001) identificou uma série de pressuposições do ambiente que precisariam estar compatíveis com a realidade brasileira para que surtiram os efeitos desejados.

Segundo esse autor, a orientação técnica, com a mudança de foco para os resultados, pressupõe uma capacitação da Administração Pública que só pode ser conseguida a longo prazo, enquanto que a orientação econômica, com o estabelecimento de quase-mercados, pressupõe uma possibilidade de competição em um ambiente altamente dominado pela manipulação política.

A orientação política, por sua vez, partindo da previsão teórica de controle social, pressupõe uma sociedade capaz de suprir de forma preponderante a redução dos controles formais. Nesse sentido, Silva (2001, p. 37) afirma que:

Num ambiente propício para a reestruturação e de forte movimento para o rearranjo do poder dentro do Estado, fica evidente a tendência de dicotomia entre política e administração. Os aspectos de patrimonialismo e corrupção na administração são relativizados com a exaltação das vantagens da descentralização e flexibilização da administração, qualificadas como elevação da eficiência, mas que têm uma certa dose de cientificismo. A Reforma é colocada como uma possibilidade de ampliação da cidadania quando exalta as vantagens do controle social, mas não dá conta do despreparo geral da sociedade brasileira, do patrimonialismo persistente e da presença de corrupção.

Como, então, controlar a Administração de forma efetiva? Os controles formais não têm se mostrado suficientes e sabe-se que é necessário um controle de resultados.

O modelo gerencial proposto pela reforma administrativa pressupõe a redução dos controles formais, o incremento do controle de resultados e uma participação mais ativa da sociedade (controle social). Nesse sentido, Silva e Macedo (1998, p. 12) afirmam que a mudança de foco para os resultados depende de mudanças na estrutura e nos procedimentos da Administração e que o controle social pressupõe uma sociedade organizada e consciente de seus direitos, a qual conheça os caminhos da burocracia para que tenha condições efetivas de fiscalizar e cobrar resultados.

A partir dessa revisão de literatura, nota-se que a reforma administrativa proposta pelo Plano Diretor, com introdução de alterações na estrutura e funcionamento da máquina administrativa, trouxe uma nova perspectiva para o exercício do controle, principalmente em virtude da descentralização adotada, que, como será visto a seguir, acentuou a necessidade e a importância da participação da sociedade no controle dos gastos públicos.

4. Descentralização e Participação

A descentralização tornou-se um dos pontos mais discutidos no âmbito da reforma administrativa e tem obtido grande importância no debate político, acadêmico e governamental.

Segundo Abrucio (2002, p. 207-208), são necessários alguns pressupostos para a compreensão do processo recente de descentralização no Brasil, entre os quais destacamos:

- 1) havia um legado descentralizador, fruto dos primeiros passos tomados na redemocratização – especialmente com a eleição de governadores opositoristas em 1982 – e aprofundado com a Constituição de 1988;
- 2) a descentralização deve ser compreendida num contexto de relações intergovernamentais em que, muito mais do que qualquer hierarquia federativa, o fundamental é garantir coordenação, cooperação e um controle mútuo não predatório entre os níveis de governo.

Ainda de acordo com Abrucio (2002), para analisar o caso brasileiro, pode-se dizer que existem pelo menos quatro condições que favorecem a combinação da descentralização com a democracia e/ou com a eficiência.

A primeira se relaciona com a estrutura política, administrativa e financeira presente no plano local. Para Abrucio (2002, p. 210), "a capacidade governativa vincula-se à qualidade da burocracia, de modo que esta se torna fundamental para o sucesso do processo descentralizador". Esse autor prossegue afirmando que (2002, p. 211):

Além disso, a existência de um sistema político mais republicano e competitivo, contrário às práticas oligárquicas, garante a democratização que, por sua vez, pressiona os governantes a melhorarem o desempenho estatal. É preciso garantir, ademais, a viabilidade do financiamento local, reduzir as desigualdades regionais e a assimetria entre os níveis de governo similares. Tal condição é essencial porque a falta de recursos ou a existência de grandes diferenças econômicas afetam negativamente a descentralização, podendo fazer com que ela resulte numa piora da situação de certas localidades. Nesse caso, muitas vezes alimenta-se o sentimento de que é melhor centralizar do que repassar tarefas sem o respectivo dinheiro.

A segunda condição diz respeito ao desenho institucional das políticas de descentralização, ou seja, são as regras que norteiam o processo, tais como o sistema tributário e a divisão de receitas; as competências constitucionais; a autonomia e o poder

político de cada ente em comparação aos demais; as normas particulares das políticas públicas, entre outros.

Abrucio (2002) ressalta, ainda, que o sucesso da descentralização depende também das relações intergovernamentais – terceira condição – e, por último, que, no Brasil, a descentralização é fortemente afetada pelo caráter federativo do País. Nesse sentido, pondera que (ABRUCIO, 2002, p. 211):

Em uma federação, primeiramente, os níveis de governo compartilham a soberania nacional, de modo que há uma autonomia política que não pode ser usurpada pela União, e os atores subnacionais detêm mecanismos capazes de afetar significativamente as decisões nacionais.

Já da análise de Pinho (2002), depreende-se que existe uma relação direta entre a descentralização e a democracia. Segundo esse autor (PINHO, 2002, p. 199):

O País mergulhou em um período longo de Estado Autoritário onde predominou a centralização no nível federal, retirando poder das municipalidades. Por outro lado, o retorno à democracia, no final dos anos 80, é marcado pela instalação de uma nova Constituição em que agora maior poder é conferido aos municípios.

No entendimento de Pinho (2002), paralelamente a essa situação, existe também a emergência de uma crise de várias facetas que, em grande parte, corresponde à reestruturação do capitalismo tanto no plano internacional como nacional.

Um dos pressupostos de superação dessa crise, na visão de Pinho (2002), reside na valorização dos níveis subnacionais de duas formas: a primeira resulta da transferência de atribuições do nível federal para níveis subnacionais, especialmente para o municipal; e a outra, de uma mobilização da sociedade civil local produzindo maior pressão sobre o governo municipal, dada sua proximidade.

Assim, Pinho (2002) conclui que crise, descentralização e sociedade civil organizada, entre outros fatores, se somam para exercer maior pressão sobre os governos, aumentando, dessa forma, a *accountability* (responsabilização).

Em suas ponderações acerca da reforma gerencial brasileira, Bresser Pereira (2002, p. 15) afirma que descentralização e *accountability* social são partes da reforma, mas

com ela não se confundem. Nesse sentido, assevera que "a reforma gerencial, ou a reforma da gestão pública, envolve mais do que a descentralização política: envolve também a descentralização dentro de cada esfera de governo".

Ainda de acordo com Bresser Pereira (2002), a descentralização envolve geralmente o aumento da participação política, ou seja, o uso do controle social ou de mecanismos sociais de *accountability*. Para esse autor (BRESSER PEREIRA, 2002, p. 14):

Quando as políticas públicas estão sob a responsabilidade do poder do governo central, a *accountability* social é, por definição, precária. No momento em que ocorre a descentralização, o controle social começa a ser uma possibilidade.

A *accountability*, segundo Campos (1989, apud MEDEIROS, 2004, p. 66), "trata da relação da burocracia e das elites políticas com a sociedade e o controle que esta deve exercer sobre os administradores públicos". Em português, *accountability* abarca as idéias de "transparência" na condução das ações, efetiva "prestação de contas" na utilização dos recursos públicos e "responsabilização" dos gestores públicos, tanto por suas ações como omissões. Ainda de acordo com Campos (1989, apud MEDEIROS, 2004, p. 67):

accountability não é uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa, ou seja, a simples criação de mecanismos de controle burocrático não tem se mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos.

Percebe-se, pois, que a busca de alternativas para a modernização da gestão pública brasileira tem sido altamente influenciada pelas idéias de participação e descentralização. Segundo Motta (1994), a descentralização constituiria o primeiro passo para conceder mais poder a atores políticos locais, os quais encontravam-se numa situação de submissão e dependência do poder central. Além disso, "a descentralização facilitaria novas formas de participação democrática por permitir a articulação e a agregação de interesses comunitários antes desconsiderados pelo sistema político" (MOTTA, 1994, p. 174).

Nessa linha, Pires (2002, p. 2) lembra que o processo de descentralização teve destaque na Constituição Federal de 1988:

A Constituição de 1988 impulsionou e formalizou um processo de descentralização que, grosso modo, logrou ampliar a autonomia administrativa, política e financeira dos municípios, uma vez que estes passaram a ser tratados e reconhecidos como entes federativos. A partir de tal mudança constitucional, o poder local vem sendo submetido a transformações, assumindo novas responsabilidades e experimentando a exploração de novas potencialidades na busca de equacionar, quase que de forma independente, os desafios impostos pelas necessidades de desenvolvimento social, político e econômico.

Bresser Pereira (2002) cita, como um resultado da Constituição Federal de 1988, o fato de que os municípios passaram a ter maior participação na repartição das receitas provenientes dos impostos, bem como foram assumindo, gradualmente, novas tarefas sociais, antes de responsabilidade exclusiva do governo central. Com efeito, segundo esse autor, no Brasil, a descentralização ocorreu sob a forma de delegação das responsabilidades do governo central aos estados e municípios.

Felicíssimo (1994, p. 47-48 apud OLIVEIRA,1998), por sua vez, entende que a descentralização seria uma forma de reverter “os resultados do longo processo histórico de centralização através da transferência de recursos, atribuições e poder em geral, desde a cúpula do Estado até as bases do mesmo Estado”. Esse autor analisa a descentralização a partir de três eixos, o administrativo, o econômico e o político, contextualizando a análise em dois modelos: o democratizante e o neoliberal.

A descentralização, no eixo administrativo, refere-se à transferência, dentro do Estado, de funções, recursos e competências de um nível central para um nível local, sendo que o argumento principal para esse tipo de descentralização é a eficiência.

No eixo econômico, por sua vez, descentralizar significa privatizar, transferir para a iniciativa privada recursos e atribuições do Estado, pois se acredita na maior eficiência do mercado.

Finalmente, no eixo político, a descentralização diz respeito a um processo de mudança que pode resultar em uma maior democratização do Estado e da sociedade, ou seja, é relativa a uma mudança dos mecanismos de decisão política.

No modelo neoliberal prevalecem o eixo econômico e o administrativo, dado que, nesse modelo, é enfatizada a redução das funções sociais e reguladoras do Estado, a abertura da economia nacional ao capital internacional, bem como é valorizada a capacidade “local” de gerir e administrar serviços, por meio de uma modernização do setor público com redução de recursos. Não há lugar, portanto, segundo o autor, para o eixo político, entendido como democratização.

Já no modelo democratizante, a descentralização busca assumir os três eixos anteriormente referidos, com ênfase no eixo político. Nesse modelo, há a perspectiva de “uma definição explícita do Estado e de suas funções, concomitante a uma profunda reforma da sociedade política” (FELICÍSSIMO, 1994, apud OLIVEIRA, 1998).

Além disso, prossegue esse autor, a descentralização pressupõe a não idealização do “local” como resposta a todos os problemas. É necessário, sobretudo, que haja uma incorporação da idéia de autogestão, valorização da participação da sociedade na identificação e solução dos problemas nos diferentes níveis de governo, assim como a promoção de uma democracia efetiva.

Nesse sentido, Felicíssimo (1994, p. 42) conclui que:

A descentralização constitui, possivelmente, um dos espaços mais privilegiados para a integração entre os processos de modernização e eficácia na gestão do espaço público local, apoiado em genuína representação e participação local, assumindo desafios e resolvendo problemas, de forma democrática, que o Estado central não pode resolver.

Na visão de Motta (1994, p. 190), “a descentralização constitui-se ainda na mera cessão de um espaço de execução de serviços, em que o poder central mantém recursos financeiros e possui forte influência na tomada de decisões importantes”. Esse autor conclui afirmando que “a descentralização aparece como um remédio para resolver insatisfações diversas em relação ao Estado autoritário, ao déficit dos serviços públicos prestados e a dificuldades financeiras e ineficiências administrativas” (MOTTA, 1994, p. 190).

Corroborando esse entendimento e lançando um olhar sobre a realidade brasileira, Carvalho e Teixeira (1996, apud OLIVEIRA, 1998, p.16) ressaltam que:

Não existe um programa ou estratégia nacional de descentralização onde a União exerça uma função coordenadora, propondo um rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado, que viabilize um federalismo cooperativo, um redistributivismo ou uma ampliação dos serviços públicos básicos (...). Na prática, vem se desenvolvendo um processo de descentralização fiscal e da despesa pública.

Para Motta (1994, p. 190), “no Brasil, onde prevalece a prescrição latina de tutela e a realidade de nação em desenvolvimento, com relações frágeis entre o Estado e a sociedade, as idéias de descentralização devem ser vistas com maior cautela”. Ainda de acordo com esse autor, “os domínios políticos tradicionais são poderosos e capazes de inibir e distorcer os valores mais amplos da participação e da descentralização”, concluindo que (1994, p. 190):

Descentralizar significa transferir poder, responsabilidade e recursos, e mais, exige que as decisões, sobretudo nas áreas financeira, organizacional e também, em grande parte, sobre normas de controle, permaneçam nos limites da autonomia local. Caso contrário, a reconstrução do centralismo será uma consequência natural da gestão pública.

Assim, na conclusão de Motta (1994, p. 191), “é por intermédio da descentralização e da participação que novos grupos, mediante ensaios, acertos e erros, se inserem no processo decisório público”.

Oliveira (1998, p. 12), com uma visão crítica a respeito do assunto, afirma que “descentralização e participação abrigam concepções e interesses políticos, econômicos e de classe bastante divergentes”.

De um lado, para os movimentos sociais e demais forças democrático-populares, a descentralização pode significar o rompimento com uma tradição de centralismo das decisões no nível federal, possibilitando o exercício do controle social sobre as ações do poder público, com o conseqüente fortalecimento da democracia.

Já para as elites dominantes, ainda segundo Oliveira (1998), descentralização e participação popular inserem-se no contexto de construção de um Estado mínimo, característico do projeto neoliberal, e nada tem a ver com o fortalecimento da democracia, pelo contrário, acabam impondo limites à sua realização.

Nessa linha, essa autora entende que, no contexto das propostas neoliberais no Brasil, “a descentralização tem significado a transferência de responsabilidades do nível federal para o estadual e, sobretudo, para o municipal, sem a necessária transferência de recursos e poderes e sem que os municípios sejam capacitados tecnicamente para assumir as novas responsabilidades” (OLIVEIRA, 1998, p. 15).

4.1. Descentralização das Políticas Sociais no Brasil

A descentralização das políticas sociais no Brasil é considerada uma importante dimensão do movimento em favor da democratização, tendo sido motivada pela oposição ao regime autoritário, vigente até meados da década de 80, caracterizado pelo alto grau de centralização das políticas públicas brasileiras, inclusive as sociais.

Conforme Draibe (1998, p. 4), as políticas e programas sociais daquela época organizaram-se segundo um sistema que, do ponto de vista institucional, regia-se por extrema centralização política e financeira no nível federal; por acentuada fragmentação organizacional; pela quase nula participação social; pela predominância dos conteúdos corporativos nas decisões e condução dos programas e, finalmente, pelo uso clientelístico dos recursos e distribuição de benefícios.

Foi nesse contexto que a descentralização das políticas sociais surgiu, nos anos 80, como arma da democratização e estratégia de consolidação dos direitos sociais, além de conferir cidadania à massa da população (DRAIBE, 1998).

Para Draibe (1998, p. 4), "em boa medida, a Constituição de 1988 consolidou as novas modalidades de descentralização fiscal e dos programas sociais, negociadas pelos entes federados sob o signo e a motivação da democratização do país".

A democratização e a descentralização fiscal da nova Constituição Federal alteraram, portanto, a natureza das relações intergovernamentais, ou seja, estados e municípios deixaram de ser agentes da expansão do Estado e da execução local de políticas centralmente formuladas e passaram a ser soberanos e independentes em relação ao governo central (ARRETCHE, 1999).

Assim, a redefinição das competências e responsabilidades sobre a gestão das políticas sociais vem se realizando sob as bases institucionais de um Estado federativo, no qual estados e municípios assumem funções de gestão de políticas públicas seja por iniciativa própria, por adesão a algum programa proposto por outra esfera de governo mais abrangente ou ainda por imposição constitucional (ARRETCHE, 1999).

De acordo com Draibe (1998), o programa de redemocratização dos anos 80 enfatizava a descentralização de quase todos os setores do sistema nacional de proteção social, projetando uma densa agenda reformista para a área social, da qual constavam, entre outros, a modernização e ampliação da Previdência Social; a unificação e descentralização do novo sistema nacional de saúde; a municipalização da assistência social; e a descentralização e universalização do sistema público e gratuito de educação pré-escolar, fundamental e média.

Para essa autora, devido à complexidade da agenda de reformas, foi modesto o avanço registrado até 1995, com exceção da política de saúde. Vários fatores, entre eles, a inexistência de articulação entre os níveis de governo no tocante às políticas descentralizadas e o viés corporativista presente nos projetos contribuíram para o insucesso das reformas propostas para a área social.

Nesse sentido, Castro, Barreto e Corbucci (2000, p. 1) afirmam que os processos de descentralização das políticas sociais no Brasil "careceram de estratégia concertada que definisse o alcance das mudanças e as gradações dos momentos de transição". Os autores prosseguem a análise asseverando que (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 2000, p. 1):

(...) isso é atribuído à omissão da esfera federal em assumir, com o devido rigor, a coordenação desses processos, especialmente no que se refere à redistribuição gradual do poder, das competências e das responsabilidades entre as esferas administrativas. Em consequência, geraram-se superposições ou lacunas de atribuições entre níveis de governo, acentuando alguns focos de ineficiências e iniquidades que caracterizavam os modos tradicionais de gestão centralizada dos programas de proteção social.

Assim, de acordo com Draibe (1998), é somente no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que a descentralização das políticas sociais, inclusive a educação, se firma na agenda política federal.

4.1.1. Descentralização da Educação no Brasil

A descentralização, de acordo com Perez (2001), desde a década de 80, foi considerada como a melhor forma de democratização da política educacional no Brasil em virtude de possibilitar a redução das desigualdades e melhorar o nível de equidade social, além de viabilizar o controle social sobre os recursos.

Um outro argumento utilizado em favor da descentralização é que ela seria um processo gerador de círculos virtuosos. Em outras palavras, a descentralização (1) otimizaria a utilização dos recursos, dado que eliminaria as atividades-meio; (2) proporcionaria maior efetividade das políticas, vez que a responsabilidade pela definição de prioridades a serem atendidas seria transferida para os beneficiários da política, que se encontram na "ponta" do sistema; e (3) daria maior transparência ao processo político, pois permitiria à população local

acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a prestação dos serviços (CASTRO; MENEZES, 2003).

Para Castro e Menezes (2003, p. 28), "o processo de descentralização da política educacional brasileira voltada ao ensino fundamental foi um avanço em termos de gestão de políticas públicas". Nesse sentido, afirmam que foi durante o governo de Fernando Henrique Cardoso que foram identificados avanços na política de educação, tais como maior agilidade no repasse de recursos, ênfase no controle sobre os resultados da política, melhora na definição e transparência nos critérios de alocação de recursos, entre outros.

Ainda de acordo com Castro e Menezes (2003), foi também no governo de Fernando Henrique Cardoso que os esforços no sentido de estabelecer a delimitação das atribuições e responsabilidades de cada nível de governo tiveram um impulso mais efetivo, além de estarem articulados às proposições de alterações nos marcos legais que regiam a questão da política educacional.

Em suma, a proposta de governo de Fernando Henrique Cardoso pautava-se na defesa da diminuição da intervenção estatal na sociedade e na necessidade de tornar o Estado mais ágil e eficiente, submetendo-o ao controle social. Assim, apostou-se na descentralização como forma de aprimorar a gestão das políticas públicas (CASTRO; MENEZES, 2003).

No entanto, na realidade, o que ocorreu na educação foi uma descentralização "tutelada", que se caracterizou pela restrição imposta aos mecanismos e canais de participação das outras esferas do governo (estados e municípios) e da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo (CASTRO; MENEZES, 2003).

Dessa forma, a descentralização das políticas educacionais ficou restrita à sua execução, ou seja, a concepção e formulação das políticas permaneceram centralizadas no Ministério da Educação (MEC), de onde emanam todas as diretrizes para o sistema de ensino, e aos estados e municípios coube o cumprimento das normas ditadas pelo Ministério,

reproduzindo, desse modo, o tradicional centralismo na formulação de políticas públicas (CASTRO; MENEZES, 2003).

Não obstante essas críticas feitas ao modelo de descentralização adotado no Brasil, foram identificados, na década de 90, avanços na gestão e no desenho das políticas públicas voltadas ao ensino fundamental, "decorrentes de uma ação federal marcada por impulsos significativos visando à reestruturação dos mecanismos de gestão" (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 2000, p. 2).

Com efeito, a ação do MEC, no período de 1995-1998, foi marcada por esforços que objetivaram a reorganização da gestão da política educacional, consoante os princípios e diretrizes estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), aprovada pelo Congresso Nacional em 1996. A partir de então, o MEC estabeleceu novos parâmetros de atuação, pautando sua ação no efetivo exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva, reforçando seu papel de coordenador da política nacional (CASTRO, BARRETO; CORBUCCI, 2000).

Nessa linha, houve uma revisão da forma de gestão dos programas tradicionalmente desenvolvidos pelo Ministério, pois, conforme a análise de Castro, Barreto e Corbucci (2000, p. 10), "a gestão centralizada associou-se historicamente ao desvio de recursos para atividades-meio e à morosidade dos processos, comprometendo não apenas a relação custo-benefício como a própria efetividade dos programas".

O resultado dessa revisão, segundo esses autores, foi, portanto, o estabelecimento de novas diretrizes, as quais passaram a nortear, a partir de 1995, a ação federal voltada para a educação. Entre essas diretrizes, destaca-se o incremento à descentralização da gestão de grande parte dos programas até então geridos pelo MEC, por meio da transferência de recursos aos governos subnacionais, acompanhada da previsão de criação de conselhos de controle social para auxiliar no controle da aplicação desses recursos,

tendo como principal exemplo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que será abordado no Capítulo 5.

Além disso, na proposta de reforma administrativa brasileira, a concepção de descentralização veio acompanhada da idéia de participação social, do controle social. Nesse sentido, Pimenta (1998, p. 9) adverte que a opção pela ação descentralizada e indireta do Estado, com um maior controle de resultados e flexibilidade administrativa, tende a aumentar a produtividade e a qualidade nos serviços públicos, mas depende da existência de um mercado desenvolvido e competitivo e de uma sociedade cidadã, que exerça a função de controle social sobre o Estado.

No entanto, não há, ainda, no Brasil, uma cultura de participação da sociedade em assuntos afetos à atuação do Estado, sendo que a simples previsão formal de um controle social, por si só, não tem garantido sua efetividade, como será visto a seguir.

4.2. O Controle Social e a Atuação dos Conselhos

O termo controle social significa uma particularização da função de controle, que tem sido entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos e que envolve uma ampla discussão acerca das relações entre Estado e sociedade civil (GARCIA, 2003, p. 139).

Na avaliação de Cunill Grau (1996, p. 126), várias circunstâncias e vários atores juntam-se na demanda por maior participação da sociedade civil na gestão de programas ou serviços, sobretudo no campo social. Segundo essa autora, o Estado, movido, em grande parte, pela crise fiscal ou pela consciência de seus limites operacionais, parece inclinar-se mais e mais ao concurso de outros atores no desenvolvimento de suas atividades.

Com efeito, no mundo todo, os Estados passaram, nos últimos anos, por crises de legitimidade, as quais desencadearam inúmeros estudos e propostas de reforma do Estado,

que buscaram adequar a máquina estatal às demandas da sociedade, conforme exposto no Capítulo 3. "Participação cidadã" ou "comunitária" é um discurso que está presente em todas as reformas, seja com a criação de espaços voltados à participação, como os conselhos, por exemplo, seja por intermédio da realização de ações governamentais em parceria com a sociedade (CARVALHO, 1998).

No Brasil, a maior participação da sociedade na condução dos assuntos governamentais, preconizada pela Constituição Federal de 1988 como forma de exercício democrático da cidadania, ganhou maior expressão com o processo de discussão sobre a reforma do Estado e suas novas modalidades de relações interinstitucionais, em que se valorizam conceitos como co-responsabilidade, controle social, parcerias, integração e articulação entre setor público, setor privado e terceiro setor (NORONHA et al., 1997, p.9).

Nesse sentido, Carvalho (1998) destaca que, após a Constituição de 1988, houve uma apropriação e generalização, por parte do Estado e dos partidos no poder, das propostas de gestão participativa e de controle social formuladas pela sociedade e pelos parlamentares. Como consequência, houve grande oferta de canais institucionais de participação, a exemplo dos conselhos.

Essa tendência, aliada à reconhecida relevância do papel do município no processo de desenvolvimento nacional - ressaltada também pela Constituição de 88 -, fez surgir, ao longo dos últimos anos, vários órgãos de participação popular, sob a forma de conselhos, sobretudo na esfera municipal (NORONHA et al., 1997, p. 10).

Consoante a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (perfil dos municípios brasileiros – gestão 2001), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2003), no Brasil, os órgãos colegiados que ensejam a participação popular na gestão de políticas públicas - os Conselhos - têm conhecido uma expansão numérica em todas as esferas de governo e, particularmente, na esfera municipal, desde a década de 1990.

O quadro atual relativo ao grande número de órgãos colegiados instituídos nos governos locais responde, em parte, a uma série de dispositivos legais. O arcabouço legal, a própria democratização do País, aliados a um certo descrédito nas formas de representação tradicionais e/ou a crença de que estas representações são insuficientes, e a já existência de diversos movimentos da sociedade civil organizados, criaram as condições para a constituição de numerosos Conselhos Municipais a partir da última década (IBGE, 2003).

Os diversos tipos de Conselhos que convivem no espaço municipal, segundo o IBAM (1997, p. 27-28), podem ser divididos, grosso modo, em dois grupos: conselhos de direitos, ligados à formulação e acompanhamento de políticas setoriais, e conselhos de programas, ligados à implementação de ações concretas, que funcionam mais no campo da gestão operacional.

Os conselhos criados a partir da Constituição Federal de 1988 foram concebidos como um canal de participação da sociedade, nas três esferas de governo, desde o planejamento até o controle da execução de políticas públicas, e possuem caráter deliberativo, como formuladores de políticas, a exemplo dos conselhos da área da saúde.

A partir da metade da década de 90, foi criado um outro tipo de conselho, cujo foco de atuação reside na perspectiva de envolvimento da comunidade no combate aos vícios históricos do clientelismo e ao desvio de verbas na Administração Pública, garantindo transparência à utilização dos recursos públicos.

Nesse tipo de situação, a execução da política (programas/ações) é transferida aos municípios e o controle dos recursos permanece sob a responsabilidade do Governo Federal, sendo que, para garantir sua correta aplicação, é criado um conselho municipal - cuja natureza não se confunde com a dos conselhos deliberativos - para acompanhar a implementação da política e o uso dos recursos transferidos. Em muitos casos, a instituição desses conselhos decorre de preceitos legais que condicionam o repasse de recursos à sua

existência, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Bolsa Escola Federal², ambos do Ministério da Educação.

Entretanto, uma investigação mais aprofundada sobre o assunto permite demonstrar que a simples previsão legal desses conselhos não tem sido suficiente para garantir a participação efetiva da sociedade na gestão e no controle da coisa pública. Nesse sentido, de acordo com análise de Noronha et al. (1997, p. 10):

É certo que o desempenho e a consolidação da imagem dos conselhos municipais como instrumentos de integração entre a sociedade e o poder público vêm encontrando vários tipos de obstáculos, decorrentes tanto de uma cultura pouco favorável à participação, como de questões situadas na própria esfera do poder instituído, principalmente no que diz respeito aos conflitos de poder, papéis e atuação com instituições tradicionais da administração municipal e às conseqüentes resistências que emergem daí. Além de dificuldades de absorção dessa nova forma de atuação, as estruturas políticas locais tendem a estimular nesse processo a repetição de práticas clientelistas, que acabam por interferir no grau de representatividade dos componentes não-governamentais desses conselhos.

Em seu entendimento acerca da questão, Oliveira (1998, p. 17) afirma que a questão da participação da sociedade na gestão das políticas públicas, à medida que foi incorporada à Constituição Federal, constituições estaduais e leis orgânicas municipais, encontra-se presente também no discurso dos governantes descomprometidos com qualquer proposta de democratização do poder. Segundo essa autora, tal fato freqüentemente ocorre em virtude de a implementação de canais de participação ser um pré-requisito para a liberação de recursos do nível federal para o estadual ou municipal, constituindo-se, assim, no mero cumprimento de uma formalidade.

Essa foi também a conclusão a que chegou a avaliação do Programa Bolsa Escola Federal, realizada em 2003 pela Universidade de Brasília (UnB). Segundo o relatório de avaliação do Programa, "a maioria dos conselhos cumpre um papel formal. Recebem e assinam documentos sem uma análise crítica mais aprofundada. Como foram criados por uma

² O Programa Bolsa Escola Federal foi incorporado ao Programa Bolsa-Família, conforme Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. No entanto, a sistemática de controle social do Bolsa-Família ainda não foi regulamentada.

exigência legal e não por reivindicação ou mobilização da sociedade, esta lhe deu pequena importância".

A título de exemplo, citam-se ainda auditorias realizadas recentemente pelo TCU³ no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF, 2002), no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE, 2003) e nos Conselhos de Assistência Social (CAS, 2004), as quais demonstram que a atuação dos conselhos é ainda muito incipiente. De modo geral, as principais constatações apontadas nos relatórios de auditoria dizem respeito à existência de conselhos de controle social formais e fictícios, ingerência do Poder Executivo local nas atribuições do conselho, desinteresse e despreparo dos membros para o exercício das funções, falta de apoio logístico, entre outras.

No caso do FUNDEF, o TCU realizou auditoria em 52 municípios de todo país, entrevistando os membros dos conselhos de acompanhamento e controle social dos municípios que fizeram parte dessa amostra, para saber se os conselhos existiam e se eram atuantes, sendo as principais conclusões as seguintes (BRASIL, 2002):

- a) os conselhos foram considerados existentes e atuantes em apenas 4 dos 52 municípios auditados;
- b) as falhas na atuação dos conselhos, detectadas com maior frequência, foram: desconhecimento da legislação do FUNDEF por parte dos conselheiros e escolha dos representantes dos segmentos dos conselhos pelo Prefeito Municipal, sem participação das categorias envolvidas;
- c) 10% dos conselheiros entrevistados não conheciam os objetivos do Fundo;
- d) 43,3% dos entrevistados não tinham idéia de quanto o município geria de recursos do FUNDEF;

³ FUNDEF - Decisão nº 995/2002 - Plenário; PNAE - Acórdão nº 158/2003 - Plenário; CAS - Acórdão nº 700/2004 - Plenário

e) 60% dos entrevistados afirmaram não haver realizado atividades relacionadas ao censo escolar.

Em relação aos Conselhos de Assistência Social, foi realizada auditoria em 38 municípios do país, com o objetivo de avaliar a atuação desses conselhos no que tange à verificação do uso dos recursos públicos federais. As principais constatações foram as seguintes (BRASIL, 2004):

- a) os recursos federais repassados não são fiscalizados pelos conselhos;
- b) as contas dos fundos de assistência social são geralmente aprovadas pelos conselhos sem análise consistente;
- c) as fiscalizações realizadas pelos conselhos são assistemáticas, precárias, sem planejamento e sem observância de quaisquer métodos, critérios ou padrões técnicos;
- d) observou-se que as condições de funcionamento dos conselhos são precárias, pois é deficiente a qualificação dos conselheiros para desempenhar suas funções; a orientação recebida é insuficiente e os recursos não são suficientes para o custeio dos conselhos.

Convém destacar que, em 1998, pesquisa realizada pela Arquidiocese de Natal, Pastoral da Criança e Universidade Federal do Rio Grande do Norte sobre o perfil dos Conselhos Municipais de Gestão Participativa no Rio Grande do Norte, nas áreas de saúde, educação, assistência social e criança e adolescente, já havia concluído que há grandes fragilidades no tocante à representação da sociedade civil nos conselhos, sobretudo no que se refere à capacidade técnica, política e teórica para intervir de forma qualificada no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Com relação à efetivação dos conselhos enquanto mecanismos de controle social, observou-se, naquela ocasião, uma situação

contraditória entre o formal e o real, o que, segundo a pesquisa, pode acarretar profundas distorções quanto ao seu papel e transformá-los em espaços de consulta e de referendo, ao invés de instâncias deliberativas das políticas públicas nos municípios (OLIVEIRA, 1998).

A seguir, serão analisados, mais detalhadamente, o funcionamento e a atuação do Conselho de Alimentação Escolar - estudo de caso do presente trabalho - do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

5. O Programa Nacional de Alimentação Escolar⁴

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também conhecido como "Programa da Merenda Escolar", é o mais antigo programa de suplementação alimentar do país, tendo sido criado em 1954, sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos (CNA).

São atendidos pelo PNAE os alunos matriculados na educação infantil oferecida em creches e pré-escolas, no ensino fundamental da rede pública de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, e ainda, das escolas indígenas, que constam no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no ano anterior ao do atendimento.

Ao longo dos anos, ocorreram várias modificações no Programa, sendo que a mais significativa diz respeito à alteração da sua forma de execução. Desde sua concepção até 1993, o PNAE foi executado de forma centralizada, sendo da responsabilidade das instituições que o gerenciavam as operações de compra e distribuição dos gêneros alimentícios.

Em 1994, o Governo Federal instituiu a descentralização da execução do Programa, por meio de convênios com estados, Distrito Federal e municípios, denominados de Entidades Executoras (EE), para repasse de recursos financeiros, transferindo a essas entidades a responsabilidade pela aquisição e distribuição da merenda.

A partir de 1998⁵, no entanto, os repasses passaram a ser feitos diretamente - sem formalização de termos de convênio - pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às Entidades Executoras, por meio de contas específicas. As Entidades

⁴ A visão geral do Programa foi extraída de BRASIL, 2003.

⁵ Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/1998.

Executoras, por sua vez, puderam descentralizar a execução do Programa por intermédio da transferência dos recursos às escolas de sua rede, procedimento denominado “escolarização”⁶.

Diante dessa forte descentralização do Programa, surgiu a necessidade de intensificar os mecanismos de acompanhamento e controle⁷ da utilização dos recursos destinados ao PNAE⁸. Assim, com o objetivo de fiscalizar, acompanhar e assessorar a utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, a legislação⁹ do Programa previu a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), no âmbito de cada Entidade Executora, cujo funcionamento constitui condição essencial para as liberações dos recursos.

5.1. O Conselho de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é composto de, no mínimo, sete membros titulares, sendo um representante do Poder Executivo, um representante do Poder Legislativo, dois representantes dos professores, dois representantes dos pais de alunos e um representante da sociedade civil, indicados para um mandato de dois anos, permitida a recondução por mais um mandato. Esse quantitativo poderá ser até três vezes maior, caso haja mais de 100 escolas sob a jurisdição do estado, do município ou do Distrito Federal. O CAE dos Estados e dos Municípios que possuem escolas indígenas deverá, ainda, ter em sua composição pelo menos um membro representante das comunidades indígenas. O exercício

⁶ Com a edição da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro 1998, e suas reedições, atualmente M.P. nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, o Programa passou a ter novo direcionamento, incorporando ao texto legal a possibilidade de as Entidades Executoras descentralizarem a execução por meio da escolarização.

⁷ A fiscalização da aplicação dos recursos do PNAE é de competência do FNDE e do CAE, além dos demais órgãos de controle interno e externo, e do Tribunal de Contas da União (TCU) e Secretaria Federal de Controle (SFC), incluindo-se o Ministério Público, que apura denúncias de irregularidades na execução do Programa (art. 5º da M.P nº 2.178-36/2001).

⁸ Atualmente, o valor per capita da alimentação escolar, repassado pelo FNDE, atribuído aos alunos matriculados na pré-escola e no ensino fundamental é de R\$ 0,15 (quinze centavos de real), aos alunos matriculados em creche é de R\$ 0,18 (dezoito centavos de real) e aos alunos matriculados nas escolas indígenas, de R\$ 0,34 (trinta e quatro centavos de real), por dia de atendimento (art. 3º da Resolução FNDE nº 38/2004).

⁹ Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro 1998, e suas reedições, atualmente M.P. nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 e Resolução FNDE nº 38, de 23 de agosto de 2004.

do mandato de Conselheiro do CAE é considerado serviço público relevante e não é remunerado.

A partir do ano 2000¹⁰, os CAEs assumiram, além das competências descritas a seguir, a responsabilidade pela análise da prestação de contas elaborada pela Entidade Executora e pelo envio ao FNDE do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira, com emissão de parecer conclusivo a respeito da regularidade da aplicação dos recursos relativos ao PNAE, transformando-se, assim, no mais importante ponto de controle da execução do Programa.

Desse modo, as competências atribuídas ao Conselho de Alimentação Escolar são as seguintes¹¹:

- I – acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;
- II – acompanhar e monitorar a aquisição dos produtos adquiridos para o PNAE, zelando pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, até o recebimento da refeição pelos escolares;
- III – orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios, seja em depósitos da EE e/ou escolas;
- IV – comunicar à EE a ocorrência de irregularidades em relação aos gêneros alimentícios, tais como: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvios e furtos, dentre outros, para que sejam tomadas as devidas providências;
- V – divulgar em locais públicos os recursos financeiros do PNAE transferidos à EE;

¹⁰ Medida Provisória nº 1.979-19/2000.

¹¹ M.P. nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 e art. 13 da Resolução FNDE nº 38/2004.

VI – acompanhar a execução físico-financeira do Programa, zelando pela sua melhor aplicabilidade;

VII - noticiar qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE ao FNDE, à Secretaria Federal de Controle, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União;

VIII – receber e analisar a prestação de contas do PNAE enviada pela EE e remeter posteriormente, ao FNDE, apenas o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, com parecer conclusivo.

Percebe-se, pois, que foram muitas as atribuições e responsabilidades conferidas ao CAE, intensificadas ainda mais pela sistemática da escolarização, visto que esses conselhos passaram a ter que fiscalizar, ainda que por amostragem, o processo de compras de gêneros alimentícios realizado por cada unidade de ensino.

Para auxiliar o funcionamento dos Conselhos, a legislação¹² obriga as Entidades Executoras a garantir aos CAEs infra-estrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho e disponibilidade de equipamento de informática e transporte para deslocamento dos seus membros aos locais relativos ao exercício de sua competência. Além disso, as EEs também são obrigadas a fornecer ao CAE, sempre que solicitados, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as suas etapas, como, por exemplo, editais de licitação, extratos bancários, cardápios e notas fiscais de compras.

Entretanto, a simples previsão legal desse apoio por parte dos estados e municípios (Entidades Executoras) não tem garantido aos CAEs as condições necessárias ao

¹² M.P. n° 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 e art. 9º da Resolução FNDE n° 38/2004.

cumprimento de suas obrigações, conforme verificado em auditoria realizada pelo TCU (BRASIL, 2003).

5.1.1. Auditoria Realizada pelo TCU no Programa Nacional de Alimentação Escolar¹³

Em 2002, o TCU, com o objetivo de avaliar a regularidade da execução e a adequação da sistemática de controle do PNAE, efetuou a consolidação dos resultados de auditorias realizadas em 67 prefeituras e secretarias de educação de 21 estados, cujo critério de seleção se deu da seguinte maneira: 13 entidades executoras foram selecionadas por apresentarem o modelo de escolarização; duas prefeituras, por terceirizarem o fornecimento de merenda e as 52 demais foram escolhidas com base em critérios de materialidade e risco. Esse trabalho compreendeu também fiscalização no FNDE, gestor do Programa.

5.1.1.1. Principais constatações

As constatações acerca da atuação dos CAEs dão conta de que as principais atribuições desses conselhos¹⁴ não são exercidas a contento. Do total de 67 conselhos fiscalizados, 43 % tiveram sua atuação considerada insatisfatória, conforme demonstra o gráfico a seguir.

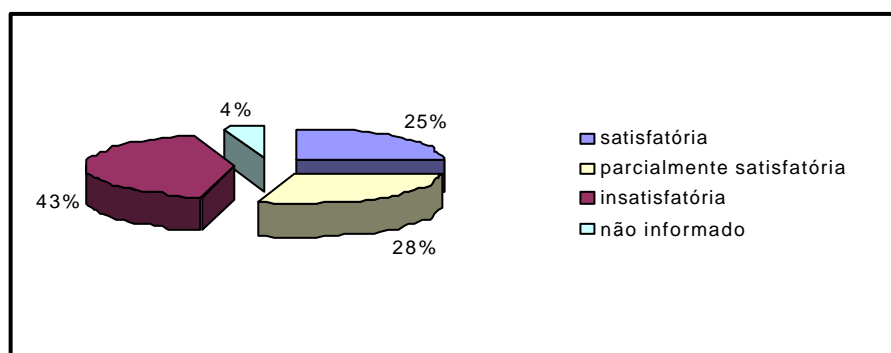


Figura 1 – Atuação do CAE
Fonte: Brasil, 2003.

¹³ Acórdão TCU nº 158, de 26 de fevereiro de 2003, Plenário.

¹⁴ Art. 8º da Resolução FNDE nº 15/2000.

Entre aqueles conselhos considerados de atuação parcial ou totalmente satisfatória, observou-se que havia predominância na verificação de pontos qualitativos do Programa, tais como armazenamento e conservação dos gêneros alimentícios adquiridos, condições de higiene no preparo, cardápio e aceitabilidade da merenda. Essa constatação pode estar relacionada ao fato de que esses procedimentos são de simples observação, não demandando, portanto, muito tempo para análises nem conhecimentos técnicos especializados.

Por outro lado, quanto aos procedimentos licitatórios para compra dos alimentos - um dos pontos críticos do PNAE, dada a ocorrência de muitas irregularidades -, verificou-se que 57% dos CAEs auditados não efetuam análises dessa natureza. Essa deficiência está intimamente relacionada à falta de conhecimento técnico dos conselheiros. Como exemplo, foi citado o caso de Cajueiro da Praia, no Piauí, em que os membros do CAE não eram sequer alfabetizados, não conheciam o processo de execução do Programa, não sabiam identificar procedimentos elementares do processo licitatório e eram fortemente influenciados pela administração local.

Ressaltou-se, em relação a esse aspecto, que, foram evidenciadas falhas, que extrapolavam o aspecto formal, em licitações de 21 entidades executoras auditadas. Não obstante as irregularidades constatadas, as contas dessas 21 EEs haviam obtido o parecer do CAE pela regularidade e já haviam sido aprovadas pelo FNDE, demonstrando, assim, a fragilidade do controle exercido por esses órgãos.

Além disso, constatou-se também que a parte financeira que compõe a prestação de contas do Programa raramente é analisada, levando-se à conclusão de que o exame das contas é bastante precário. Com efeito, da avaliação sobre a análise da prestação de contas, em 63 auditorias realizadas, apenas cinco foram consideradas satisfatórias.

No que concerne à logística disponibilizada aos conselhos para a realização de reuniões e guarda de documentos, o quadro foi considerado insatisfatório por 25 dos 67 colegiados auditados, que afirmaram não dispor de local adequado para essas finalidades. Desses 25 conselhos, somente cinco fizeram alguma solicitação à entidade executora para solucionar o problema, o que denota, também, uma falta de interesse dos conselheiros em exercer suas atribuições.

No tocante à capacitação dos conselheiros, fornecida pelo FNDE, cerca de 58% dos CAEs informaram não ter recebido qualquer tipo de treinamento, sendo que, em alguns municípios, como Cajueiro da Praia/PI, Luís Correia/PI e Estância/SE, os membros treinados não disseminaram o conhecimento para os demais, conforme previsto. Ressalte-se ainda que a capacitação promovida pelo FNDE focaliza os aspectos qualitativos da merenda em detrimento dos procedimentos de controle fiscal, financeiro e licitatório.

Outro ponto constatado foi a ingerência do Poder Executivo local na condução dos trabalhos dos conselhos. Essa interferência, na visão da auditoria, pode refletir-se, entre outras situações, na falta de incentivo ou de promoção de treinamentos aos conselheiros, na nomeação de membros sabidamente despreparados, na falta de oferta de boas condições de trabalho, ou, ainda, na condução direta dos trabalhos do colegiado, privando os componentes interessados de se manifestarem.

Em 12 municípios auditados, verificou-se que o presidente do CAE ou era o Secretário de Educação ou era o representante do Poder Executivo junto ao Programa e, por isso, atuava com supremacia no conselho. No município de Araguatins/TO, por exemplo, a presidente do Conselho era também a chefe de Divisão da Merenda Escolar, com as atribuições de elaborar os cardápios, confeccionar e distribuir os alimentos às escolas, além de ser membro da comissão permanente de licitação. Essas situações de acúmulo de atividades executivas com as de controle, de acordo com a auditoria, não podem ser consideradas

compatíveis, vez que afrontam o princípio da segregação de funções, prejudicando a transparência do processo de execução.

No caso de entidades executoras que adotam a escolarização, as atribuições e a carga de trabalho do conselho ficam agravadas, pois as aquisições são feitas diretamente pelas escolas, em todo o estado, e o conselho fica estabelecido na capital. O acompanhamento do Programa pelo conselho, nesses casos, mostrou-se precário tanto sob o aspecto qualitativo da merenda quanto financeiro das aquisições.

Além das dificuldades relacionadas ao despreparo e desinteresse dos membros para a realização dos trabalhos de fiscalização e falta de cronograma de visitas, constatou-se também a inexistência ou o baixo valor de diárias para os deslocamentos para o interior do estado, bem como dificuldades na disponibilização de veículos para as viagens.

Assim como na gestão centralizada, observou-se que há municípios em que o conselho é totalmente inoperante, como foi o caso observado pela auditoria na Secretaria de Educação Básica do Estado do Ceará, em que o CAE não verificava a aplicação dos recursos junto às escolas nem analisava as prestações de contas.

Em síntese, constatou-se que a atuação do CAE é fragilizada pela falta de conhecimento técnico dos conselheiros, repercutindo no parecer enviado ao FNDE, que, invariavelmente, conclui pela aprovação das contas. O FNDE, por sua vez, não dispõe de instrumentos próprios suficientes para acompanhar a execução do programa de forma autônoma. O resultado é que a atual sistemática de controle é formal e inefetiva, sendo incapaz de assegurar a correta execução do Programa, especialmente quanto aos aspectos de economicidade e legalidade.

5.1.1.2. Conclusões da auditoria

Em relação aos pontos destacados, a auditoria ressaltou que as falhas e fragilidades apontadas em relação ao CAE são semelhantes às verificadas nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, com o agravante de que a responsabilidade dos CAEs é maior, pois, além da fiscalização da aplicação dos recursos e de assessoramento junto à entidade executora, este conselho também ficou incumbido de manifestar-se conclusivamente, mediante parecer, sobre as contas do PNAE. Assim, como não tem havido um acompanhamento coordenado de ações, não há garantias de que as conclusões emitidas reflitam as principais características da execução local do Programa.

A auditoria concluiu que a necessidade de aprimoramento do controle social transpassa o âmbito colegiado, vindo a reclamar medidas por parte dos gestores públicos – especialmente os prefeitos municipais – e da sociedade civil, no sentido de fortalecer esse importante instrumento democrático. Além de exigir o cumprimento, pelos executores, dos normativos que garantem a instrumentalização dos CAEs e de manter, se possível incrementar, a política de treinamentos do FNDE, seria importante implementar ações complementares para acelerar o processo de fortalecimento dos conselhos.

Em suas recomendações (BRASIL, 2003), o TCU propôs ao FNDE, responsável pelo PNAE, que fornecesse aos conselhos roteiros de verificação, com linguagem simples, para facilitar o exame dos documentos a serem encaminhados ao CAE para a análise da prestação de contas; direcionasse o conteúdo dos cursos de capacitação e do material de orientação, instruindo, em linguagem simples, sobre os procedimentos de controle fiscal, financeiro e licitatório, a fim de garantir que os demonstrativos sintéticos e os pareceres apresentados pelos conselheiros se tornem instrumentos efetivos na detecção de irregularidades na aplicação dos recursos; e instrísse as entidades executoras no sentido de

que somente fossem nomeados como conselheiros os representantes indicados pelos respectivos segmentos sociais, conforme dispõe o art. 3º da M.P nº 2.178-36/2001.

Além disso, determinou à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex - unidade do TCU) que, como iniciativa de estímulo ao controle social e promoção de ações pedagógicas, avaliasse a conveniência e oportunidade de adotar medidas, em conjunto com o Instituto Serzedello Corrêa (unidade de treinamento e capacitação do TCU), que visem a contribuir para a capacitação de membros dos Conselhos de Alimentação Escolar, especialmente com orientações acerca de procedimentos de controle.

A conclusão essencial do TCU foi o reconhecimento de que mitigar as deficiências dos conselhos representa incrementar a participação ativa da sociedade civil no processo, que, por meio dos membros ali instalados, poderá melhorar a gestão dos recursos e a qualidade do atendimento aos alunos, bem como propiciar a transparência dos procedimentos adotados pelas entidades envolvidas (BRASIL, 2003).

A situação detectada no conjunto de municípios auditados indicou que esse mecanismo de controle precisa, portanto, ser amparado, estimulado e instrumentalizado para se consolidar e atuar com efetividade, de forma a assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos, os quais somaram, no período de 1996 a 2002, quase R\$ 5,5 bilhões, representando, em 2002, o montante de R\$ 848 milhões, para atendimento de 36,4 milhões de alunos (BRASIL, 2003).

6. O Tribunal de Contas da União e o Fomento à Atuação dos Conselhos de Controle Social

Em 2003, atento aos anseios da sociedade e às mudanças introduzidas pela reforma administrativa, as quais repercutiram diretamente na atividade de controle externo, o TCU incluiu, entre suas estratégias de atuação, o estímulo ao controle social. Segundo o Plano Estratégico do TCU para os exercícios de 2003-2007:

O exercício do controle social depende, essencialmente, das informações disponíveis e dos graus de confiança e de conhecimento da sociedade em relação às instituições de controle. É preciso que a sociedade tenha acesso às informações e que perceba os esforços dos órgãos de controle no combate à corrupção e na defesa dos seus anseios. Sem esses elementos, não há como estimular atitudes positivas na população, dispondo-a a envolver-se ativamente no controle social. Mister se faz adotar mecanismos que estimulem a participação da sociedade civil e das organizações governamentais no esforço de prevenir a corrupção e o desperdício. A atuação do TCU tem papel decisivo nessa dimensão da relação entre Estado e sociedade, por meio da difusão de informações acerca da utilização dos recursos públicos, dos resultados das avaliações da gestão pública, assim como dos benefícios decorrentes das ações de controle. Com isso, pode-se desenvolver, em cada cidadão, uma postura de co-responsabilidade no controle da coisa pública.

Nesse sentido, o Tribunal criou, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento¹⁵ (BID), o Projeto "Diálogo Público: o TCU em conversa com o cidadão". Diálogo Público¹⁶ é o conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e intercâmbio de conhecimentos e experiências entre o TCU, o Congresso Nacional, os gestores públicos e privados, os segmentos sociais com interesses diretos e indiretos na atuação do Tribunal e a sociedade civil, destinatária última e principal dos serviços prestados pela administração pública. Uma dessas ações consiste no estímulo ao controle social.

Assim, no decorrer de 2004, o TCU realizou, no âmbito do Projeto Diálogo Público, eventos em diversos estados da federação, com a participação de políticos, gestores públicos, organizações não-governamentais e sociedade em geral, com vistas a trocar informações e aproximar o Tribunal da sociedade.

¹⁵ Contrato firmado em 08 de julho de 2003.

¹⁶ Diálogo Público é um dos quatro componentes que estruturam o Programa de Apoio à Modernização do Tribunal de Contas da União.

Além da realização desses eventos, considerando a importância da participação da sociedade na atividade de controle, o TCU, diante da constatação de que os conselhos de controle social encontram muitas dificuldades para exercer suas atribuições, promoveu também encontros com os CAEs.

Inicialmente foram visitados, além do Distrito Federal, os CAEs de cidades do entorno de Brasília ¹⁷ (Projeto-Piloto: Cidadania no Entorno - Estímulo ao Controle Social da Merenda Escolar). Esses encontros atualmente estão ocorrendo em vários estados da federação, com a participação das unidades técnicas do Tribunal localizadas nas capitais dos estados.

Durante as visitas, foi apresentada, e posteriormente distribuída, a cartilha elaborada pelo TCU para os conselheiros do CAE, cujo objetivo é destacar a importância deles e dar orientações gerais sobre o trabalho de acompanhamento e análise da prestação de contas do PNAE. Entre as orientações gerais constam informações sobre o funcionamento do PNAE, composição e atribuições dos CAEs, noções de licitação para compras, como analisar uma prestação de contas, o que deve constar do parecer do CAE, entre outras.

Esses encontros foram bastante frutíferos, pois possibilitaram o contato direto com as dificuldades, tantas vezes enunciadas nos relatórios de auditoria, enfrentadas por esses conselhos, permitindo ao TCU ter uma visão mais realista sobre esse tipo de controle. À medida que o conteúdo da cartilha foi sendo apresentado, as dúvidas foram surgindo e a troca de informações ficando mais rica.

De modo geral, os conselheiros demonstraram satisfação com a presença do TCU, se sentiram prestigiados com a visita de um órgão público "de Brasília" a seu município. Esse aspecto é interessante, pois caracteriza bem a distância existente entre a

¹⁷ Abadiânia, Alexânia, Água Fria de Goiás, Planaltina, Cabeceiras, Vila Boa, Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás, Cocalzinho de Goiás, Pirenópolis, Águas Lindas de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Luziânia, Mimoso de Goiás, Padre Bernardo, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama e Formosa.

Administração Pública e a sociedade em geral. Além disso, os conselheiros gostaram bastante da cartilha e muitos afirmaram não possuir outro material contendo informações que pudessem auxiliá-los a desempenhar suas funções. No tocante ao conteúdo da cartilha, convém ressaltar que o Tribunal buscou utilizar linguagem clara e simples, tendo em vista que os conselhos são compostos por pessoas de todos os níveis de escolaridade, até mesmo por analfabetos.

Algumas constatações feitas nas auditorias do TCU e corroboradas nesses encontros merecem destaque. Alguns conselheiros não sabiam quais eram suas atribuições e sequer a que segmento estavam representando, se pais de alunos ou sociedade civil ou professores etc., demonstrando que o conselho era apenas formal. A maioria deles pensava que o conselho era um "braço" do Poder Executivo: quando eram informados de que deviam, na realidade, acompanhar e fiscalizar como a entidade executora (prefeitura) estava gerenciando o Programa, ficavam surpresos. Também não sabiam que podiam solicitar, da prefeitura, documentos referentes à execução do Programa, sendo que, na maioria dos casos, era o representante do Poder Executivo quem presidia o Conselho¹⁸, o que intimidava os demais no exercício de suas funções.

Outro aspecto observado e que deve ser ressaltado diz respeito à falta de noção de cidadania. Como a criação do conselho decorre de imposição legal, ou seja, não foi originada de mobilização social, eles não se sentem motivados para exercer as atribuições nem se dão conta de que essa é uma atividade que vai beneficiar a própria comunidade. Nesse sentido, alguns conselheiros afirmaram ser muito difícil convencer as pessoas a participar do conselho, pois, segundo eles, além de ter que deixar seus afazeres, família e trabalho para participar das reuniões do conselho, "a gente não ganha nada para isso". O fato de o mandato

¹⁸ Atualmente a Resolução-FNDE nº 38/2004 dispõe que a escolha do Presidente e do Vice-Presidente do CAE não deverá recair entre os membros representativos dos Poderes Executivo e Legislativo.

de conselheiro ser considerado serviço público relevante e não ser remunerado afasta o interesse das pessoas em compor o conselho.

Por todo o exposto, verifica-se que a participação do TCU na capacitação desses conselhos mostra-se de fundamental importância. Mais do que divulgar informações de forma clara, simples e precisa, é necessário despertar nessas pessoas a consciência de cidadania. Nesse sentido, foi bastante gratificante perceber¹⁹, nos encontros com os conselheiros do CAE, que eles passaram a compreender um pouco melhor a importância de sua atuação para o bom funcionamento do Programa. No município de Cristalina/GO, por exemplo, ao término da apresentação do conteúdo da cartilha, os conselheiros se reuniram na Câmara Municipal para decidir de que forma iriam pressionar o prefeito para melhorar as condições de oferta da merenda escolar aos alunos.

Assim, com base nessas experiências e cada vez mais consciente da importância da participação da sociedade no combate à corrupção e na contribuição para a melhoria dos serviços públicos, o TCU disciplinou²⁰ o desenvolvimento de ações para o fortalecimento do controle social.

Entre essas ações, estão previstas a realização de encontros de natureza educativa com segmentos organizados da sociedade civil, a exemplo de conselhos, associações, organizações não-governamentais e outros assemelhados; a promoção de eventos de diálogo público que tenham como público-alvo setores da sociedade civil; a divulgação de cartilhas e outras publicações que visem ao estímulo do controle; a divulgação de informações de interesse da sociedade civil em locais acessíveis e formato de fácil compreensão; e a divulgação de canais pelos quais os cidadãos possam oferecer informações ao TCU acerca de indício de irregularidade no uso de recursos públicos.

¹⁹ Percepção da autora desta monografia como integrante da equipe que participou das visitas aos CAEs no âmbito do Projeto-Piloto “Cidadania no Entorno– Estímulo ao Controle Social da Merenda Escolar”.

²⁰ Portaria-TCU nº 176, de 3 de agosto de 2004.

Além disso, está prevista, também, a possibilidade de o deslocamento de servidor do TCU para a realização de trabalhos de controle externo (auditorias, inspeções, fiscalizações) ser conjugado com o desenvolvimento de ações de fortalecimento do controle social no município de destino ou naqueles localizados no trajeto percorrido.

Por fim, o TCU propôs a realização de parcerias junto aos demais órgãos de controle, órgãos e entidades do Governo Federal responsáveis pela execução de programas sociais, organizações não-governamentais e outros segmentos da sociedade civil visando à realização das ações de fortalecimento do controle social, de forma a potencializar o seu alcance e otimizar seus resultados.

Vale lembrar, ainda, a criação, em 2004, da Ouvidoria do TCU, um canal direto de comunicação entre o Tribunal e a sociedade, a fim de facilitar o recebimento de denúncias acerca de irregularidades na gestão pública.

7. Conclusão

A reforma administrativa de 1995 apresentou como uma de suas premissas a adoção de mecanismos de controle social, considerados indispensáveis para a transparência da ação estatal, principalmente em virtude da descentralização das políticas públicas, também inserida no âmbito da reforma.

Conforme destacado no Capítulo 4, quando as políticas públicas são centralizadas, ou seja, estão sob a responsabilidade do poder do governo central, a *accountability* social é precária. Por outro lado, no momento em que ocorre a descentralização, o controle social passa a ser uma possibilidade, o que nos leva a crer que a descentralização favorece a participação da sociedade no controle da atividade estatal.

Entretanto, percebe-se que a descentralização preconizada e ressaltada pela reforma administrativa, na prática, vem se desenvolvendo por intermédio da transferência, pelo governo central (União), aos estados e municípios, de responsabilidades e atribuições cada vez maiores, relativas principalmente à prestação de serviços públicos, sem a correspondente concessão de meios necessários (poder, recursos financeiros e capacitação técnica) para que os entes subnacionais possam desempenhar satisfatoriamente seu papel e atender com eficiência a sociedade.

A descentralização, portanto, pode não ser tão benéfica quanto possa parecer à primeira vista, exatamente pela falta de preparo dos entes subnacionais para assumir as responsabilidades que lhes foram outorgadas a partir da Constituição Federal de 1988. Disso decorre a necessidade de estimular e aperfeiçoar constantemente os mecanismos de controle social, pois o controle estatal, por si só, não tem sido capaz de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos.

Dessa forma, é fundamental que os órgãos de controle se aproximem da sociedade civil organizada, estimulando o exercício do controle social, para que sejam

superadas as dificuldades impostas ao controle público estatal, que, não podendo ser onipresente, fica impossibilitado de tomar conhecimento de todas as irregularidades praticadas no âmbito da Administração Pública.

Nesse sentido, ciente de que a efetividade plena do sistema de controle dos serviços públicos, em um país de dimensão continental como o Brasil, somente será possível se os esforços técnicos institucionalizados forem conjugados com o exercício da cidadania, o Ministro-Substituto do TCU, Augusto Sherman Cavalcanti, em seu discurso de abertura do Seminário "Fiscalização e Controle Social na Gestão Pública no Estado da Paraíba", assim declarou²¹:

Ao longo de nossa experiência constatamos que o controle dos gastos públicos não será eficaz enquanto for exercido exclusivamente pelos órgãos formalmente constituídos para fazê-lo. O Tribunal de Contas da União, assim como os demais órgãos públicos, possuem limitações físicas e operacionais que lhes impedem de exercer o controle tempestivo de todos os atos de gestão praticados nesse nosso país continental. É necessário, portanto, que os cidadãos, diretamente ou por meio de associações criadas no seio da sociedade civil organizada, em verdadeiro exercício de cidadania, assumam sua parte de responsabilidade nessa cruzada pela melhoria da gestão dos recursos e serviços públicos. Afinal, o cidadão é o destinatário final deles.

Contudo, os conselhos criados para assegurar a regularidade da gestão dos recursos federais destinados à implementação de políticas públicas, a exemplo do Conselho de Alimentação Escolar, nem sempre têm conseguido cumprir sua finalidade. As principais dificuldades encontradas por esses colegiados para exercer as competências que lhes foram atribuídas dizem respeito à falta de capacitação dos conselheiros, falta de apoio logístico e ingerência do Poder Executivo local nas atribuições dos conselhos.

Com o intuito de auxiliar os conselhos a superar esses obstáculos e fortalecer o controle social, o TCU, além dos eventos de Diálogo Público, vem implementando ações de

²¹ Informativo do Tribunal de Contas da União, ano XIX, nº 182, p. 3-4, de 8/10/2004.

capacitação de conselheiros dos CAEs, por meio da realização de encontros e distribuição de cartilha. Essa é uma iniciativa inovadora e extremamente importante, mas não suficiente.

Para fomentar o controle social, é necessário desenvolver um amplo processo de divulgação e conscientização das comunidades sobre a existência e importância dos conselhos. Para tanto, poderiam ser utilizados programas de rádio e de televisão; internet; parcerias com organizações não-governamentais (ONGs) que tenham penetração na comunidade; assim como, afixados cartazes em escolas, bancos, correios e demais locais com grande circulação de pessoas.

É importante também a realização de um projeto permanente de capacitação para os membros dos conselhos. Essa capacitação poderia se dar por meio da elaboração e distribuição de materiais para consulta (por exemplo, cartilhas), contendo informações básicas sobre o funcionamento do programa a ser acompanhado e orientações para o exercício da fiscalização e análise das prestações de contas, bem como de fitas de vídeo, a exemplo do TV Escola²².

Além disso, poderia ser criada uma página na internet, disponibilizando todas as informações necessárias ao desempenho das atribuições dos conselheiros, com exemplos e respostas às dúvidas mais frequentes. A criação de mecanismos de articulação regional, com a instituição de municípios-pólo, os quais funcionariam como facilitadores para a troca de experiências entre os conselhos de diferentes municípios, possibilitando, dessa forma, a disseminação de boas práticas, também pode ser uma boa alternativa.

Como observado anteriormente, a simples previsão formal de um controle social, por meio de imposição legal, sem que sejam fornecidos os meios necessários ao seu funcionamento, não tem garantido a efetividade desses conselhos. Na realidade, as possibilidades de gerar controle social de cima para baixo, por determinação legal, como no

²² Programa do MEC para a capacitação à distância de professores das escolas públicas.

caso do CAE, são limitadas. Em muitos casos, esses conselhos acabam reproduzindo o processo de dominação política existente no Poder Executivo e não cumprindo sua finalidade.

O envolvimento da sociedade no controle da execução das ações governamentais requer, portanto, o efetivo exercício da cidadania e exige mudanças culturais, que não ocorrem da noite para o dia. Com efeito, é preciso que as pessoas tenham consciência da importância da atividade de controle e se sintam parte integrante desse sistema. Não se trata, aqui, de transferir para a comunidade toda a responsabilidade sobre o controle dos gastos públicos, mas, sim, de transformá-la em aliada, de somar esforços para evitar desvios e malversação dos recursos públicos.

Desse modo, conclui-se que estão sendo dados os primeiros passos de uma longa caminhada em direção a um sistema de controle efetivo, que possa realmente contribuir para uma melhor gestão dos recursos públicos em favor de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, n. 10. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1997.

_____. A experiência de descentralização: uma avaliação. In: SEMINÁRIO BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL - A NOVA GESTÃO PÚBLICA, Brasília, ago. 2002. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/reforma_gerencial/gestao_publica/Balanco da Reforma do Estado no Brasil.pdf](http://www.enap.gov.br/reforma_gerencial/gestao_publica/Balanco_da_Reforma_do_Estado_no_Brasil.pdf)> Acesso em: 25 abr. 2004. p. 207-222.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, jun. 1999. p. 111-141.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Plenária nº 995, de 7 de agosto de 2002. Consolidação de auditorias no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 ago. 2002.

_____. TCU. Acórdão Plenário nº 158, de 26 de fevereiro de 2003. Auditoria integrada no FNDE: avaliação da execução e da sistemática de controle do PNAE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2003.

_____. TCU. Acórdão Plenário nº 700, de 9 de junho de 2004. Auditoria operacional nos Conselhos de Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jun. 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n. 1. Brasília: Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), Secretaria da Reforma do Estado, 1997.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional*. Brasília: ENAP, 1998.

_____. *Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002. p. 5-26.

CAMPOS, Anna Maria. Public Service Accountability in Brazil: The Missing Concept. In: JABBRA, Joseph G.; DWIVEDI, O. P. *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press, 1989. p. 201-213.

CARVALHO, Maria do Carmo. Participação Social no Brasil Hoje. *Pólis Papers* n. 2, 1998. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicações/papers/19982.html>> Acesso em 3 fev. 2004.

CARVALHO, Inaiá Maria M.; TEIXEIRA, Elenaldo. *Quais os desafios que se apresentam para a atuação dos diversos atores sociais e a relação entre eles na perspectiva de consolidação da gestão democrática da cidade?* In: VILLAS-BÔAS, Renata (Org.). *Para que participação nos governos locais?* São Paulo, Recife: Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, SUDENE, Instituto Pólis, 1996. p. 61-70.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MENEZES, Raul Miranda. *Avanços e Limites na Gestão da Política Federal de Ensino Fundamental nos Anos 1990*. Texto para Discussão n. 947. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2003.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Angela Rabelo; CORBUCCI, Paulo Roberto. *A Reestruturação das Políticas Federais para o Ensino Fundamental: descentralização e novos mecanismos de gestão*. Texto para discussão n. 745. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

CUNILL GRAU, Nuria. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, jan./abr. 1996. p. 113-137.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

DRAIBE, Sônia Miriam. *Reforma do Estado e Descentralização: A Experiência Recente da Política Brasileira de Ensino Fundamental*. Caderno de Pesquisa n. 37. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 1988.

EDELMAN, Hugo; APARÍCIO, Rafael. *El Control Interno em las Empresas del Estado*. 2. ed. Montevideo: Programa Nacional de Desburocratización, 1992. 140 p.

FELICÍSSIMO, José Roberto. América Latina: movimentos sociais frente à descentralização do Estado. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, jul./set. 1994. p. 26-43.

FERLIE, Ewan et al. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

GARCIA, Leice Maria. Controle Social dos Gastos Públicos: Fundamentação, Limites e Possibilidades. In: BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Controle dos Gastos Públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p. 139-178.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Políticas sociais: novos desafios, novos paradigmas. In: NORONHA, Rudolf de et al (Org.). *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM): IPEA, 1997. p. 26-31.

MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2000. p. 112.

MEDEIROS, Paulo Henrique R.; MATIAS PEREIRA, José. Controle Social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 34, n. 98, p. 63-72, out./dez. 2003.

MEDEIROS, Paulo Henrique R. *Governo Eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. 2004. 315 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Administração, Universidade de Brasília, Brasília.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MOTTA, Paulo Roberto. Participação e Descentralização Administrativa: lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, v. 28, n. 3, jul./set. 1994. p. 174-194.

NORONHA, Rudolf de et al. Introdução. In: NORONHA, Rudolf de et al. (Org.). *Conselhos Municipais e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997. p. 9-13.

OLIVEIRA, Iris Maria (Coord.). *Relatório de Pesquisa - Perfil dos Conselhos Municipais de Gestão Participativa no Rio Grande do Norte nas Áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente*. Natal: Arquidiocese de Natal; Pastoral da Criança; Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1998.

PEREZ, José Roberto R. *Descentralização da política educacional no Brasil e as desigualdades regionais*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINO AMERICANO PARA EL DESAROLLO (CLAD) SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., Buenos Aires. Caracas: CLAD, 2001.

PIMENTA, Carlos César. *Descentralização com Integração: a gestão de políticas públicas em um contexto descentralizado - o caso brasileiro*. In: CONGRESO INTERNACIONAL del CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 3., Madrid. Caracas: CLAD, 1998.

PINHO, José Gomes de. Inovação na gestão municipal: uma incursão no Programa Gestão Pública e Cidadania. In: *Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil - A nova gestão pública*, Brasília, ago. 2002. Disponível em http://www.enap.gov.br/reforma_gerencia/gestao_publica/Balanço da Reforma do Estado no Brasil.pdf. Acesso em: 25 abr. 2004. p. 199-206.

PIRES, Roberto R. Coelho. *A Avaliação da Implementação de Políticas Públicas a partir da Perspectiva Neoinstitucional: avanços e validade*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 26., 2002, Salvador. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 2002. 1 CD-ROM.

SANTOS, Jair Lima. O TCU e os Controles Estatal e Social da Administração Pública. *Revista do TCU*, Brasília, v. 33, n. 94, out./dez. 2002.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. *Controle Social: reformando a administração para a sociedade*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. (Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública/Tribunal de Contas da União).

SILVA, Francisco Carlos da Cruz; MACEDO, Cláudio Fernando. Controle e Reforma Administrativa no Brasil. In: ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1998.

UNIÃO. *Diálogo Público promove cidadania por meio do estímulo ao controle social*. Brasília: Tribunal de Contas da União, Ano XIX, n. 182, 8 out. 2004. p. 3-4

VIEGAS, Waldyr. Controle administrativo e controle social - analogias, contrastes e paralogismos. *Cadernos de Administração do Departamento de Administração da Universidade de Brasília*. Brasília, ano II, n. 6, out./dez. 1996.

VIEIRA, Laércio Mendes. Estado, Instituições Políticas e Econômicas e Controle. In: BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Controle dos Gastos Públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p. 17-56.