

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO DE MUDANÇAS NA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS  
DE GOVERNO FEDERAIS EXECUTADOS DE FORMA DESCENTRALIZADA EM  
CONSEQUÊNCIA DE FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELA CONTROLADORIA-  
GERAL DA UNIÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR  
DE SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS**

**ELIANE VIEGAS MOTA**

Brasília, 2007

# **ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

## **PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO DE MUDANÇAS NA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS DE GOVERNO FEDERAIS EXECUTADOS DE FORMA DESCENTRALIZADA EM CONSEQUÊNCIA DE FISCALIZAÇÕES REALIZADAS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS**

**ELIANE VIEGAS MOTA**

**Trabalho monográfico apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de especialista em Gestão Pública em cumprimento às exigências do Regimento Interno do Curso de Especialização em Gestão Pública/2006 da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.**

**Orientadora: Prof. Dra. Maria das Graças Ruas**

Brasília, 2007

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Marcelo pelo apoio incondicional, possibilitando a transformação de meus sonhos em maravilhosa realidade.

Aos meus filhos, Pedro e Gabriela, minha inspiração e certeza de que tudo vale a pena.

À Controladoria-Geral da União, que viabilizou a realização do curso de Gestão Pública e forneceu subsídios para sua realização.

“Há uma força motriz mais poderosa que o vapor,  
a eletricidade e a energia atômica: a vontade.”

Albert Einstein

## **RESUMO**

Este trabalho propõe uma metodologia de avaliação de mudanças na execução de Programas de Governo federais executados de forma descentralizada em consequência de fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União – CGU, por meio de sua Secretaria Federal de Controle Interno – SFC, no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios. Discute, ainda, o impacto da realização de fiscalizações a partir de Sorteio Público de áreas municipais na dissuasão e combate à corrupção, bem como o impacto do Programa sobre a atuação do controle social exercido pelos atores envolvidos. Assim, inicialmente são apresentados resultados da análise relacionada à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, selecionado para validação do modelo de verificação proposto. A partir dos resultados obtidos são apresentadas proposições que podem subsidiar melhorias no Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Relação dos Municípios sorteados mais de uma vez (1º ao 25º Sorteio) .....30

Quadro 2 – Relação dos Municípios que compõem o universo de pesquisa .....31

## **LISTA DE TABELAS**

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 – Modelo de tabela para consolidação das informações .....   | 33 |
| Tabela 2 – Consolidação das informações acerca das impropriedades registradas em relatório para os municípios foco de análise .....         | 36 |
| Tabela 3 – Consolidação das informações acerca das impropriedades registradas em relatório para os municípios foco de análise revisto ..... | 37 |

# **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 – Organograma simplificado da Controladoria-Geral da União.....            | 21 |
| Figura 2 – Organograma simplificado da Secretaria Federal de Controle Interno ..... | 22 |

# **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CCC – Comissão de Coordenação de Correição

CCCI – Comissão de Coordenação de Controle Interno

CCS – Conselho de Controle Social

CGU – Controladoria-Geral da União

CME – Campanha de Merenda Escolar

CRG – Corregedoria-Geral da União

CTPCC – Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção

DOU – Diário Oficial da União

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

LOA – Lei Orçamentária Anual

MEC – Ministério da Educação

OEA – Organização dos Estados Americanos

OGU – Ouvidoria-Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PPA – Plano Plurianual

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SPCI – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

TCU - Tribunal de Contas da União

# SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>11</b> |
| <b>2. A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DISSUAÇÃO DA CORRUPÇÃO... 14</b>   | <b>14</b> |
| 2.1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....   | 14        |
| 2.2. CONTROLE E AVALIAÇÃO – COMO MENSURAR E AFERIR DESEMPENHO.....   | 16        |
| 2.3 - AVALIAÇÃO DE MONITORAMENTO .....   | 19        |
| 2.4. DISSUAÇÃO DA CORRUPÇÃO.....   | 19        |
| <b>3. O CONTROLE INTERNO E O PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE<br/>SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS .....</b>  | <b>21</b> |
| 3.1. A ESTRUTURA DA CGU E O CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL .....  | 21        |
| 3.2. BREVE HISTÓRICO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO .....   | 23        |
| 3.3. O PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS .....  | 24        |
| 3.4. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE .....   | 27        |
| <b>4. PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS A PARTIR DAS<br/>FISCALIZAÇÕES NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE SORTEIO PÚBLICO DE<br/>MUNICÍPIOS .....</b> | <b>29</b> |
| 4.1. DEFINIÇÃO DO UNIVERSO A SER PESQUISADO .....  | 30        |
| 4.2. ANÁLISE DOS RELATÓRIOS E LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES .....  | 33        |
| <b>5. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES A PARTIR DE SORTEIO<br/>PÚBLICO DE MUNICÍPIOS .....</b>   | <b>35</b> |
| 5.1. TABULAÇÃO DAS IMPROPRIEDADES REGISTRADAS EM RELATÓRIO .....   | 35        |
| 5.2. AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES E RESULTADOS .....  | 37        |
| 5.3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS RESULTADOS OBTIDOS E AS LIMITAÇÕES DO<br>TRABALHO .....  | 40        |
| <b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>42</b> |
| <b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>   | <b>44</b> |
| <b>8. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA .....</b>  | <b>46</b> |
| <b>ANEXO I – PORTARIAS DO SORTEIO E DO RESULTADO DO SORTEIO.....</b>   | <b>47</b> |

# 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é realizar uma avaliação da existência de mudanças na execução de Programas de Governo federais executados de forma descentralizada, em consequência de fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União – CGU no âmbito do Programa de Sorteio Público de Municípios.

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios possui como objetivos principais inibir a corrupção entre agentes da Administração Pública e combater o desvio de verbas públicas na gestão dos programas federais executados de forma descentralizada nos municípios brasileiros. Os trabalhos de fiscalização permitiriam, também, a disseminação da noção de controle e de informações acerca da execução dos programas federais sob enfoque, bem como a avaliação de referidos programas.

A execução de políticas públicas de forma descentralizada envolve atores distintos nos diferentes níveis de governo, os quais possuem informações assimétricas em relação à política em execução; assim, a disseminação de informações e o controle social assumem papel relevante na execução dos programas de governo e na condução das políticas públicas.

Assim, a questão que surge é se é possível identificar mudanças na forma de execução, em nível local, de programas de governo executados de forma descentralizada, como consequência da atuação da Controladoria-Geral da União, por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos?

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos possibilita mudanças na forma de execução, em nível municipal, dos Programas de Governo federais executados de forma descentralizada:

a) em relação à atuação dos gestores municipais, vez que o número e gravidade das impropriedades verificadas é diminuído;

- b) a participação social (Controle Social) na execução das políticas públicas é incrementada, haja vista que os conselhos de controle social passam a ter uma atuação mais efetiva; e
- c) a corrupção tem sido reduzida, situação perceptível pela diminuição da quantidade de irregularidades tipificadas como fraude.

O trabalho tem como objetivo geral analisar e avaliar a existência de mudanças, em nível local, na execução de programas de governo federais como consequência dos trabalhos de fiscalização da Controladoria-Geral da União.

Possui, ainda, os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar se os resultados obtidos possibilitam a efetiva avaliação da execução dos programas de governo;
- b) Realizar análise comparativa entre as impropriedades relatadas para a primeira e para a segunda fiscalização realizada no município, considerando a gravidade das impropriedades, bem como o número de impropriedades relatadas;
- c) Comparar a atuação dos conselhos de controle social observada em cada um dos trabalhos de fiscalização; e
- d) Comparar o quantitativo de irregularidades tipificadas como fraude em cada trabalho de fiscalização.

Inicialmente, será realizada pesquisa bibliográfica relacionada à implementação, avaliação e controle da execução de programas de governo.

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios será detalhado, explicitando suas peculiaridades e permitindo a compreensão de seus desdobramentos.

A avaliação acerca da existência, ou não, de mudanças na atuação dos gestores municipais, e na forma de execução dos programas de governo em nível municipal, será realizada de forma comparativa, a partir da identificação das impropriedades identificadas em sua execução e peculiaridades verificadas em municípios que tenham sido objeto de fiscalização em mais de uma edição do Programa Sorteio. A caracterização ocorrerá a partir dos registros constantes em

relatório e da tipificação dos mesmos, bem como do registro de repetição ou agravamento de problemas de uma etapa de fiscalização para outra.

As variáveis mapeadas são as seguintes: a) quantidade e tipologia das impropriedades registradas em cada relatório; b) avaliação da atuação dos conselhos de controle social realizada por ocasião dos trabalhos de fiscalização e registrada em relatório; c) constituição dos conselhos de controle social; e d) quantidade de impropriedades tipificadas como fraude e registradas em relatório.

O estudo de caso será realizado para um programa de governo, qual seja o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, sob responsabilidade do Ministério da Educação – MEC. Referido programa foi selecionado em função das seguintes características: execução disseminada em todo território nacional, de forma que para todos os municípios objeto de análise o programa tenha sido fiscalizado nas duas etapas de fiscalização; não foram implementadas, no período escopo dos exames, mudanças significativas no programa e na estratégia de fiscalização adotada, de forma que a comparação entre impropriedades identificadas em uma edição do sorteio e outra seja possível; existência de conselho de controle social implementado como condição para o repasse de recursos do programa.

O trabalho possui a seguinte estrutura: o capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica relacionada à avaliação de políticas públicas e ao combate à corrupção. O capítulo 3 inicia com um breve histórico do controle interno do Poder Executivo Federal, sendo detalhado, em seguida, o Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios. O capítulo 4 apresenta uma proposta para avaliação dos resultados obtidos a partir das fiscalizações no âmbito do Programa de Sorteio. O capítulo 5 apresenta uma avaliação dos resultados obtidos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, no que concerne à melhoria da execução do Programa em nível local e à dissuasão da corrupção, em consequência das fiscalizações realizadas no âmbito Programa de Fiscalização em estudo.

O trabalho apresentará uma proposta de avaliação dos resultados obtidos em decorrência de fiscalizações realizadas no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios, permitindo, assim:

- (a) avaliar se os objetivos do Programa estão sendo atingidos; e
- (b) identificar possibilidades de melhorias em sua execução e nos resultados obtidos.

## **2. A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DISSUAÇÃO DA CORRUPÇÃO**

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos consiste na verificação da aplicação de recursos públicos federais em unidades municipais e estaduais selecionadas aleatoriamente. A aleatoriedade na seleção das unidades da federação a serem fiscalizadas é garantida pela realização de sorteios, com a utilização da infra-estrutura da Caixa Econômica Federal – CAIXA utilizada para o sorteio das loterias. Como tais fiscalizações têm os objetivos (a) de combater a prática de desvios na aplicação dos recursos públicos federais, (b) inibir a corrupção por parte de gestores, e (c) subsidiar a avaliação das políticas públicas do governo, o conhecimento acerca dos temas avaliação de políticas públicas e corrupção são de extrema relevância.

### **2.1. AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Antes da abordagem do tema avaliação de políticas públicas, é necessário fazer a distinção entre programa de governo e políticas públicas.

De acordo com o Conseil Scientifique de l'Évaluation (1996), a expressão “Política Pública” envolve um conjunto complexo de programas, procedimentos e regulamentos concorrendo para um mesmo objetivo geral, enquanto programa é uma seqüência de ações limitada no tempo, com a definição precisa dos meios e objetivos operacionais que descrevem como essas serão executadas.

De acordo com Bresser Pereira *in* Arvate & Biderman (2004), o “Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade (...) forma através da qual a sociedade busca alcançar seus objetivos políticos fundamentais: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem-estar, e a justiça social.” Identifica-se, assim, o papel central do Estado como promotor do desenvolvimento, decorrendo, daí, a responsabilidade pela implementação de políticas públicas que possibilitem a consecução de tais objetivos.

A questão que surge, então, é como avaliar se as ações implementadas e desenvolvidas pelos administradores públicos estão propiciando o atingimento dos objetivos pretendidos. Ocorre,

assim, que a avaliação da gestão pública deveria ser, prioritariamente, focada em desempenho e subsidiariamente quanto a verificações de conformidade (conformidade com padrões).

A avaliação da gestão pública com foco restrito ao processo e com visão limitada à conformidade, seja com referência legal, seja em relação ao processo de desenvolvimento das ações e programas que têm por objetivo o desenvolvimento das diversas políticas públicas, não possibilita a apreensão e valoração do bem público alcançado com sua implementação. Esse tipo de avaliação é necessário, mas não suficiente.

Verifica-se, atualmente, uma intensificação de mecanismos que influenciam no processo decisório do Estado e, por conseqüência, em sua forma de atuação, com redistribuição de responsabilidades e transformações na forma de condução de suas ações.

Dessa forma, muda, também, o enfoque na gestão da coisa pública, passando-se de uma situação de gestão dos meios, com foco no processo de desenvolvimento da política pública, para outra de gerenciamento por resultados, com foco no produto obtido pela consecução da política – gerenciamento das políticas públicas com foco no valor agregado pelas mesmas.

Como conseqüência, ocorre uma mudança no foco da ação de acompanhamento do desenvolvimento da política pública: do controle da gestão para a avaliação de desempenho e da estratégia.

A expressão “Política Pública” envolve um conjunto complexo de programas, procedimentos e regulamentos concorrendo para um mesmo objetivo geral. Cinco são os fatores que devem ser considerados em sua implementação, de acordo com o Conseil Scientifique de L’Évaluation (1996) e, posteriormente, monitorados por ocasião de sua avaliação:

- (a) Coerência – as políticas públicas devem estar interligadas; os pontos de contato entre domínios/problemas conhecidos devem ser tratados em conjunto, de forma coerente. Como exemplo, considere-se a necessidade de coerência entre políticas públicas de trânsito e saúde no que concerne a questão do álcool e alcoolismo;
- (b) Suficiência – a política deve ser definida em seu conjunto, contemplando todas as questões vinculadas a determinado problema;
- (c) Transparência – compreensão plena do problema a ser tratado;
- (d) Atitude – adoção de atitudes efetivas a fim de contemplar a política sob enfoque; e
- (e) Não-contradição – determinada política deve ter seus efeitos perversos (efeitos fortemente negativos) sobre as demais políticas públicas minimizados.

A explicitação de tais fatores é importante vez que os mesmos deverão, necessariamente, ser avaliados com o intuito de verificar o desempenho de determinada política pública.

Como a avaliação da gestão pública passa pela avaliação das políticas públicas, o desempenho da gestão pública *lato sensu* não pode ser considerado de forma dissociada do desempenho das políticas públicas. Em outras palavras, o desempenho da gestão pública depende do desempenho das políticas públicas de responsabilidade do ente público sob enfoque.

A avaliação de uma política pública, por sua vez, consiste em buscar responder a um conjunto de questões relacionadas a esta política, relativas a sua execução e seus efeitos, respondendo a uma necessidade de racionalidade e de transparência. O agente político ou administrador público deve conhecer as conseqüências de suas decisões ou ações, assumindo plenamente a responsabilidade pelas políticas públicas por ele conduzidas, conforme destacado pelo Conseil Scientifique de L'Évaluation (1996).

Ainda, citada avaliação deve propiciar a verificação dos efeitos da política em conformidade com os seus objetivos, formulados de forma precisa e operacional a fim de serem confrontados com a observação empírica da realidade, vez que as políticas têm (ou deveriam ter) por finalidade aperfeiçoar a condição da sociedade.

## **2.2. CONTROLE E AVALIAÇÃO – COMO MENSURAR E AFERIR DESEMPENHO**

O **controle** consiste em situação que remete à verificação da conformidade de uma ação em relação a uma norma ou procedimento estabelecido; verificação de regularidade, de observância a regras e padrões de boa gestão. É atividade pontual e comparativa, praticamente sem contemplar julgamento.

Em tal atividade, a participação do cidadão, muito próxima ao processo de implantação da política pública, fornece subsídios importantes para a correção de impropriedades tão logo as mesmas sejam identificadas. O cidadão, na verdade, traz uma ótica mais voltada aos efeitos do processo no resultado, contribuindo para eventuais rearranjos na implementação da política pública.

A **avaliação**, por sua vez, possibilita a mensuração do valor agregado a partir da implementação de determinada ação, podendo ser realizada em diferentes momentos de sua execução: a priori (*ex ante*), concomitante e a posteriori (*ex post*).

Assim, é importante identificar como se dá a ligação entre controle interno da ação desenvolvida e a avaliação externa de seus efeitos. O controle permite aferir se aquilo que foi programado foi executado da forma prevista, ao passo que a avaliação permite aferir os efeitos globais da política executada, possibilitando a identificação de melhorias possíveis e de fragilidades nos resultados obtidos e permitindo a retroalimentação do processo e a adoção de novos procedimentos, com o intuito de obter melhores resultados e que atendam de forma mais eficiente os objetivos pretendidos com a política pública em foco.

A avaliação de políticas públicas pode ser vislumbrada como a última etapa na evolução do controle das organizações públicas, com a finalidade de aperfeiçoar o desempenho das mesmas. O controle, que antes era essencialmente burocrático, voltado para controles tradicionais, passa do controle de inspeção para o controle da gestão administrativa, que assegura que as decisões e comportamentos desenvolvidos sejam coerentes com suas finalidades, e posteriormente para o controle estratégico e a avaliação das políticas públicas; a evolução consistiria na passagem de um controle burocrático para um controle gerencial.

Discute-se, então, como realizar tais avaliações, tendo em vista que as mesmas são interdisciplinares, envolvem período de tempo longo, têm orçamento elevado envolvido e não existe uma estrutura dedicada à realização de tais atividades e que disponha de recursos humanos suficientes. Destacam-se, assim, as seguintes situações:

(a) Uma avaliação aprofundada custa caro e envolve período de tempo considerável, de forma que não se coaduna com o tempo político. Os clientes das avaliações, gestores das políticas públicas, justificam o ceticismo em relação à avaliação tendo em vista que eles se confrontam com questões a serem resolvidas em curto período de tempo, devendo ser feitas escolhas que não podem esperar os resultados de um longo processo de avaliação. De acordo com eles, os calendários eleitorais não permitem tal concessão.

A questão temporal é crucial, pois de nada adianta uma avaliação excelente apresentada com um lapso temporal que não mais permita a modificação do processo ou que tenha produzido efeitos indesejáveis por longo período.

(b) Como a avaliação envolve, necessariamente, a realização de julgamentos, há controvérsias a respeito de quem deveria ultimá-la: se deveria ser realizada por agente político, preferencialmente aquele responsável pela decisão acerca da implementação da política pública, com subsídios do corpo técnico especializado, por agente público diretamente envolvido com a implementação da política pública em análise ou se deve ser conduzida exclusivamente por instância técnica.

Apesar de o gestor ser o responsável pela elaboração, implementação, administração e manutenção da política pública, a avaliação pode ser proveniente de outra instância, como um órgão de controle, ou ainda um organismo independente, contudo a questão é controversa.

A questão da legitimidade para a condução de avaliações de políticas públicas é abordada no Petit Guide de l'Évaluation des Politiques Publiques, elaborado pelo Conseil Scientifique de l'Évaluation (1996). Gomes (2002), por sua vez, aborda a questão da legitimidade para a condução de auditorias com foco em desempenho, a qual, no entanto, não deve ser confundida com a avaliação de políticas públicas. É interessante registrar, contudo, que para ambos os casos existe a discussão acerca da legitimidade para a condução do processo de avaliação.

Cabe destacar que um ponto diferenciador importante, a ser considerado para subsidiar tais discussões, consiste no fato de que a avaliação de políticas públicas envolve, de forma direta no processo, o agente político responsável pela definição da política.

(c) A avaliação de uma política pública ou programa de governo consiste na tentativa de mensurar a eficiência e eficácia dessa política, ou de seus programas, e propiciar a formação de juízo, a realização de julgamento, acerca de sua pertinência, de forma que envolve questão política. A grande dificuldade consiste em tornar o objeto político avaliável.

Assim, o envolvimento de questões políticas pode fazer com que não exista interesse em realizar avaliação, ou mesmo de divulgar seu resultado, dependendo do resultado da avaliação conduzida.

(d) A avaliação é, por um lado, uma atividade científica, uma prática profissional específica e um conjunto de mecanismos institucionais. Compreende a consideração de aspectos relacionados à qualidade do serviço proporcionado ao usuário/cidadão, à eficácia sócio-econômica; e à eficiência na gestão dos recursos disponíveis.

(e) Todas as informações apresentadas ao longo do processo de avaliação devem estar sustentadas pelos exames realizados. Da mesma forma devem ser contemplados os métodos

utilizados, os limites dos resultados obtidos, a comparação com outras avaliações realizadas, explicitação das questões que não foram completamente elucidadas. Assim, é proporcionada transparência, não somente ao processo de avaliação em si, mas em relação ao resultado obtido com a implementação da política pública sob enfoque, permitindo que ocorra o julgamento pela sociedade e beneficiários da política pública, viabilizando a responsabilização política dos governantes.

### **2.3 - AVALIAÇÃO DE MONITORAMENTO**

Conforme destacado por Ribeiro (2006) existem vários tipos de avaliação de políticas públicas, sendo que a avaliação de monitoramento visa verificar se a população alvo de determinado programa está sendo beneficiada. Ainda de acordo com o autor, “a avaliação de monitoramento serve para verificar as propostas da política, entender as flutuações e mudanças, e permite redesenhar o projeto, ou estender a população alvo, ou ainda fazer as modificações necessárias”.

De acordo com Rossi et al apud Ribeiro (2006), a avaliação de monitoramento propicia “julgamento sistemático se um programa está, ou não, em conformidade com seu desenho”.

### **2.4. DISSUAÇÃO DA CORRUPÇÃO**

A complexidade do tema corrupção se inicia com sua definição. De acordo com Silva (2001), a corrupção é uma relação social que se estabelece entre dois agentes, com o objetivo de transferir recursos públicos para a consecução de objetivos privados; citada relação é de caráter pessoal e ilegal, envolvendo troca de favores e assimetria de informações.

A dissuasão da corrupção, um dos objetivos perseguidos com a fiscalização a partir de Sorteio, tem obtido grande destaque nos últimos anos, embora seja de difícil mensuração e quantificação.

De acordo com Balbe (2006), a “corrupção é um fenômeno complexo de ser compreendido, difícil de ser combatido e quase impossível de ser eliminado, pois parece intrínseco à natureza humana. A afirmação de que a corrupção está crescendo é, ao mesmo tempo, difícil de ser confirmada ou refutada”.

Na verdade, os índices de corrupção são baseados na percepção de corrupção de determinado grupo pesquisado, sendo revestida de extrema subjetividade.

Furtado (2006) destaca que o tema “corrupção” passou a receber importância destacada em âmbito internacional a partir da consideração de seus efeitos econômicos e sociais. Apresenta, ainda, algumas iniciativas internacionais para o combate à corrupção, dentre as quais ressaltam-se: aprovação da Convenção de Viena das Nações Unidas (ONU) sobre o tráfico de drogas (1988); aprovação no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) da Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996); e a aprovação da Convenção de Mérida das Nações Unidas (ONU) sobre corrupção (2003).

Vanucci e Della Porta apud Vieira (2005) apresentam explicações para as causas da corrupção, as quais podem ser classificadas em três perspectivas teóricas: (a) sociológica, (b) econômica, (c) da escolha racional. A perspectiva sociológica está relacionada ao custo moral, ou seja, o custo da utilidade perdida em decorrência de uma ação ilegal, o qual poderia ser minimizado com um sistema de valores bem estabelecido. A perspectiva econômica é focada na racionalidade individual, bem como nos incentivos e oportunidades do sistema institucional; de acordo com essa perspectiva, “a decisão de participar do mercado ilegal da corrupção depende basicamente da probabilidade de ser descoberto e punido, da severidade da punição e da expectativa de ganhos envolvida” (Vieira, 2005). A perspectiva da escolha racional é baseada na teoria dos jogos, em que a escolha pela corrupção dependeria da interação estratégica entre os atores, bem como das preferências individuais e do contexto institucional. Assim, de acordo com o autor “a expansão do sentimento de corrupção generalizada serve para reduzir os custos morais de se envolver em irregularidades. A expectativa de que a corrupção é ampla induz ao aumento do número de indivíduos dispostos a participar”.

Para Furtado (2006), a corrupção agravaria as desigualdades sociais, haja vista que os programas sociais de execução descentralizada seriam alvos prioritários de ações de corrupção em decorrência das dificuldades de sua fiscalização e a elaboração de proposta de combate à corrupção em tais programas seria um desafio a ser superado.

### **3. O CONTROLE INTERNO E O PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS**

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, iniciado em 2003, proporciona o acompanhamento da aplicação de recursos públicos federais e visa combater o desvio de recursos vinculados a programas executados de forma descentralizada, por Estados e Municípios. É atividade de grande visibilidade dentre aquelas desempenhadas pela Controladoria-Geral da União, sendo operacionalizada no âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno.

#### **3.1. A ESTRUTURA DA CGU E O CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

A Controladoria-Geral da União, órgão do Governo Federal, vinculado diretamente à Presidência da República possui as seguintes atribuições, de acordo com a Lei nº 10.683/2003:

- a) assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relacionados à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;
- b) dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público;
- c) requisitar, sempre que constatar omissão da autoridade competente, a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível;
- d) encaminhar a outros órgãos (Advocacia-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Secretaria da Receita Federal, Polícia Federal, Ministério Público e órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal) as situações que demandem tratamento ou aprofundamento por parte dos mesmos.

Ainda, a CGU deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

O organograma da Figura 1, na seqüência, apresenta a estrutura da CGU.

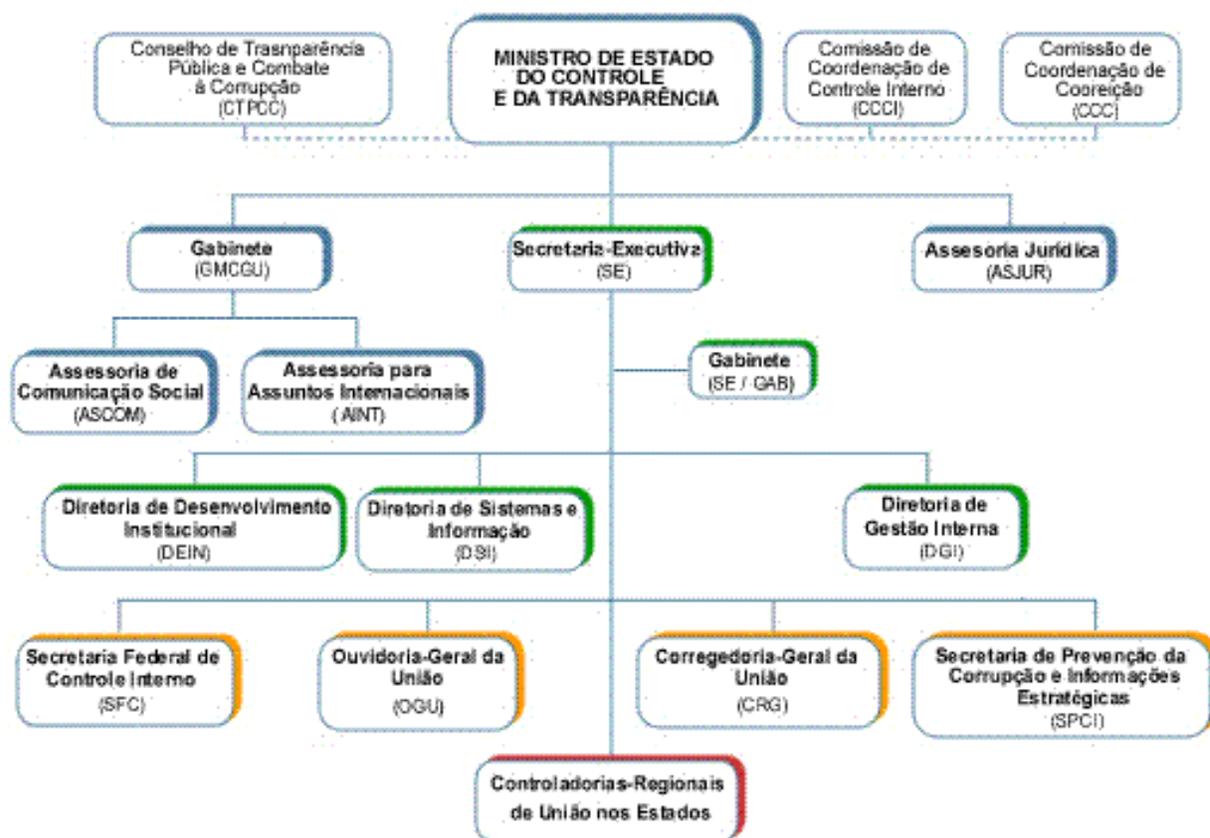


Figura 1: Organograma simplificado da Controladoria-Geral da União

Fonte: <http://www.cgu.gov.br/CGU/Organograma/index.asp>

Conforme é possível visualizar no organograma apresentado, a estrutura básica da CGU é constituída pelas seguintes unidades singulares: Secretaria Federal de Controle Interno (SFC); Ouvidoria-Geral da União (OGU); Corregedoria-Geral da União (CRG) e Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI). Compõem, ainda, a estrutura da CGU as Controladorias Regionais da União nos Estados; e pelos seguintes Órgãos Colegiados: o

Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) e a Comissão de Coordenação de Correição(CCC).

As atividades de controle interno do Poder Executivo Federal são desenvolvidas pela Secretaria Federal de Controle Interno. O organograma da Figura 2 apresenta a estrutura da Secretaria Federal de Controle Interno:

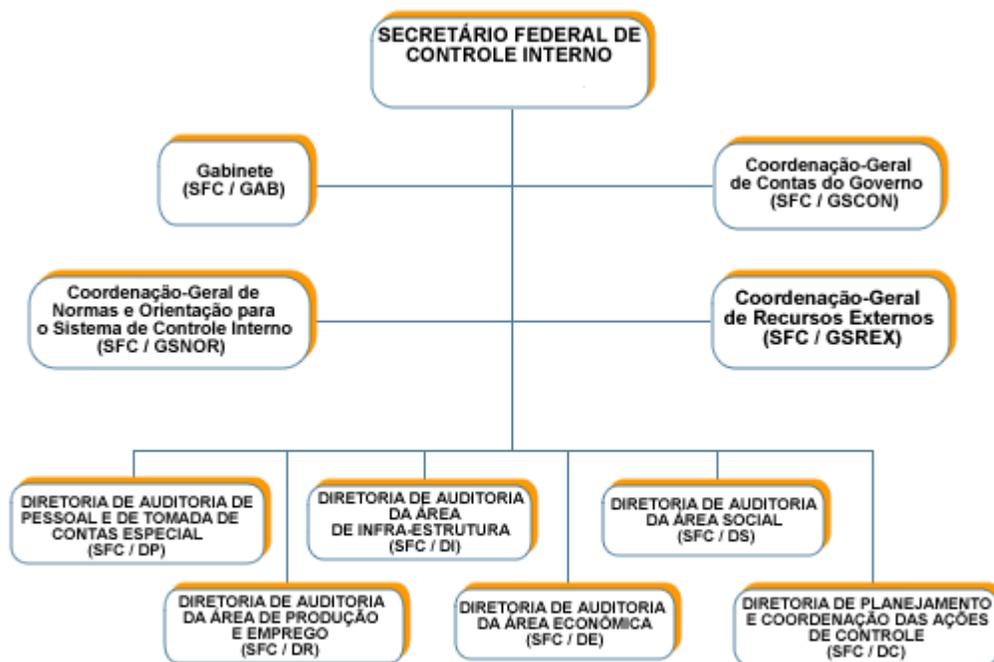


Figura 2: Organograma simplificado da Secretaria Federal de Controle Interno

Fonte: <http://www.cgu.gov.br/CGU/Organograma/OrganogramaSFC1.asp>

### 3.2. BREVE HISTÓRICO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Por meio da Medida Provisória nº 2.143-31 foi criada, em abril de 2001, a Corregedoria-Geral da União (CGU/PR), vinculada diretamente à Presidência da República e possuindo como atribuições o combate, no âmbito do Poder Executivo Federal, à fraude e à corrupção e a promoção à defesa do patrimônio público.

Em março de 2002, em consequência das disposições do Decreto nº 4.177, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), à época vinculada à Casa Civil da Presidência da República, e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) passaram a compor a estrutura da então Corregedoria-Geral da União. O mesmo instrumento legal transferiu para a Corregedoria-Geral da União as competências de Ouvidoria-Geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.

Em janeiro de 2003, a Medida Provisória nº 103, convertida na Lei nº 10.683/2003, alterou a denominação do órgão para Controladoria-Geral da União.

Em janeiro de 2006, o Decreto nº 5.683 alterou a estrutura da Controladoria-Geral da União, tendo sido criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção, visando antecipar-se aos casos de corrupção e desenvolvendo meios para prevenir sua ocorrência.

### **3.3. O PROGRAMA DE FISCALIZAÇÃO A PARTIR DE SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS**

A avaliação da execução de programas de governo é uma atribuição constitucional do Controle Interno, ou seja, da CGU, por meio de sua Secretaria Federal de Controle Interno. Assim, o acompanhamento da execução dos programas e ações governamentais é feito com o objetivo de avaliar a implementação das políticas públicas e verificar o cumprimento das metas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual (PPA).

A partir de 2003, o acompanhamento das ações de governo passou a ser realizado prioritariamente por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, instituído, em caráter permanente, por meio da Portaria CGU nº 247, de 20.06.2003, o qual inovou na forma de condução dos trabalhos. Referido Programa visa a dissuasão da corrupção entre gestores de todas as esferas da administração pública, além do acompanhamento da execução dos Programas de Governo federais executados de forma descentralizada nos municípios.

De 2003 a outubro de 2007 já foram realizadas 25 sorteios de municípios a serem fiscalizados, sendo que o 25º sorteio foi realizado no dia 09.10.2007 e os trabalhos de campo (nos municípios) será realizado no período de 22 a 26.10.2007. O perfil dos municípios que compõem o universo de municípios passíveis de serem sorteados em determinada etapa mudou desde o 1º Sorteio

(piloto), bem como o escopo dos trabalhos a serem realizados; a configuração atual exclui do universo os municípios com população acima de 500 mil habitantes e as capitais dos Estados, haja vista que a percepção é de que os trabalhos em tais municípios, por seu porte e complexidade, não se adaptam à forma como está estruturado o Programa de Sorteio. Quanto ao escopo dos trabalhos, a atual configuração prevê a fiscalização dos repasses (a) no âmbito de todos os ministérios para os municípios com população até 20 mil habitantes; (b) no âmbito dos ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social, obrigatoriamente, mais uma área de fiscalização sorteada dentre aquelas definidas para fiscalização na Portaria do Sorteio, para municípios com população acima de 20 mil habitantes e abaixo de 100 mil habitantes; e (c) no âmbito de um ministério sorteado entre os ministérios da Educação, da Saúde e do Desenvolvimento Social e mais uma área de fiscalização sorteada dentre aquelas definidas para fiscalização na Portaria do Sorteio, para municípios com população acima de 100 mil habitantes.

A cada etapa do Programa de Sorteio é publicada portaria no Diário Oficial da União tornando pública a realização da etapa do Sorteio, indicando data, hora e local de realização do sorteio, universo dos municípios passíveis de serem selecionados e a forma como são definidas as áreas a serem fiscalizadas. Da mesma forma, o resultado de cada etapa do Sorteio é publicado no Diário Oficial da União, bem como no sítio internet da CGU (<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Municipios/Sorteados/index.asp>). A título ilustrativo, as Portaria nº 978, de 16.07.2007 (DOU de 18.07.2007), e nº 1.107, de 06.08.2007 (DOU de 07.08.2007), portarias do Sorteio (parcial, uma vez que a relação dos municípios constantes do Anexo V da Portaria não foi incluída na íntegra) e do resultado do Sorteio, respectivamente, encontram-se no Anexo I.

De acordo com informações constantes do sítio Internet da CGU <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/programa.asp>, o Programa de Fiscalização tem como objetivos:

- a) garantir a observância do princípio constitucional da impessoalidade, obtido com a realização de sorteio para seleção das unidades da federação a serem fiscalizadas;
- b) conscientizar e estimular a sociedade para o controle dos gastos públicos, uma vez que existe previsão de encontros da equipe de fiscalização com a população e distribuição de cartilhas;
- c) inibir e dissuadir a corrupção; e

d) realizar o monitoramento da execução dos programas de governo, a partir do exame de documentos, de inspeção física e da realização de entrevistas com a população e com membros dos conselhos de controle social.

O esperado efeito da fiscalização por sorteio como instrumento inibidor da corrupção deve-se ao fato de que o processo estimula a adoção, entre os administradores públicos, de práticas mais rigorosas de controle, para assegurar a correta aplicação dos recursos. Afinal, os gestores municipais não sabem quem será o próximo sorteado para ser fiscalizado. O programa pressupõe que os indivíduos possuem aversão ao risco.

O Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios possui as seguintes características e fluxo de execução:

1. Seleção por meio de sorteio da área municipal a ser fiscalizada (seleção aleatória).
2. É verificada a aplicação de recursos federais na área municipal, seja diretamente por meio de órgãos da administração federal, seja a partir de repasses a outros órgãos da administração estadual ou municipal, bem como a outras entidades legalmente habilitadas.
3. São elaborados relatórios nos quais são registradas as impropriedades identificadas na aplicação dos recursos.
4. Os relatórios preliminares são remetidos aos gestores municipais para manifestação acerca das impropriedades neles registradas. A versão definitiva do relatório, contemplando as análises de tais manifestações, é encaminhada: ao gestor municipal, à Câmara de Vereadores, aos gestores federais das ações de governo fiscalizadas, ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União, à Polícia Federal, ao Ministério Público Federal, aos Ministérios Públicos Estaduais e à Advocacia Geral da União.
5. Os relatórios (a partir do 12º Sorteio), ou a síntese deles (até o 11º sorteio), são publicados na Internet, visando dar amplo conhecimento das situações identificadas na execução dos programas federais fiscalizados (transparência) e favorecendo o controle social. Cabe destacar que, inicialmente, apenas a síntese dos relatórios era publicada na Internet; a partir do 21º Sorteio os relatórios passaram a ser publicados na íntegra e, as versões preliminares anteriormente publicadas têm sido substituídas pela versão definitiva, a partir dos sorteios mais atuais.

É importante destacar que o Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público visa à verificação da aplicação de **recursos públicos federais na área municipal** sorteada e não a fiscalização da atuação do gestor municipal. Espera-se, contudo, que os efeitos de melhoria na aplicação dos recursos públicos e de dissuasão da corrupção sejam refletidos na atuação do gestor municipal em relação à totalidade dos recursos públicos por ele geridos, pois ao ser submetido a maior controle sobre suas atividades, ou a simples expectativa de ser submetido a maior controle, levaria a melhorias na execução dos Programas de governo, reduzindo desperdícios e irregularidades.

Ainda, um dos aspectos que merece destaque é o incentivo ao controle social que tem sido buscado na execução do Programa de Sorteio. Os cidadãos, beneficiários das políticas públicas, devem exigir qualidade e eficiência para os serviços públicos, atuando como fiscais, em tempo integral. Ainda, a proximidade dos cidadãos da execução das políticas públicas favorece o controle concomitante de sua execução, fornecendo importantes subsídios para revisão das mesmas. O controle social não substituiria a responsabilidade dos agentes públicos, mas forneceria subsídios ao controle de execução das políticas públicas.

Nesse contexto, cabe citar auditoria operacional realizada em 2006 pelo Tribunal de Contas da União (TCU), na Controladoria-Geral da União, por solicitação do Congresso Nacional, com o objetivo de avaliar a atuação do controle interno do Poder Executivo Federal na fiscalização de irregularidades e desvios de recursos públicos. Em relação ao Programa de Sorteio, em relatório a equipe do TCU indica que o Programa contribuiu para a universalização da expectativa do controle e para o aprimoramento do controle social, bem como as fiscalizações têm identificado problemas e irregularidades na aplicação de recursos públicos.

### **3.4. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação.

As informações relacionadas ao Programa e à sua execução foram obtidas junto ao sítio Internet da citada autarquia ([http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao\\_escolar.html](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html)).

O Programa foi implantado em 1955 e tem por objetivo garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos da educação infantil (creches e pré-escola) e do ensino fundamental matriculados em escolas públicas e filantrópicas. O Decreto nº 37.106/55 instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação.

A Constituição Federal, em 1988 assegurou o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Desde sua criação até 1993, a execução do programa se deu de forma centralizada, passando, em 1994, por força da Lei nº 8.913/94, a ser executado de forma descentralizada.

A partir de junho de 2000, foram instituídos, em âmbito municipal e estadual, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), os quais se constituem em órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa, sendo constituídos por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes dos poderes Executivo e Legislativo.

Os recursos financeiros, destinados à compra de alimentos, provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União. O FNDE transfere os recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com base no censo escolar, em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento. Cabe às entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios) a complementação financeira, uma vez que os recursos repassados pelo FNDE têm caráter de suplementação.

O programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

A aquisição dos gêneros alimentícios para o cumprimento do cardápio é de responsabilidade dos estados e municípios e deve ser realizada em observância aos critérios estabelecidos na Lei nº 8.666/93, que trata de licitações e contratos na administração pública.

#### **4. PROPOSTA PARA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS A PARTIR DAS FISCALIZAÇÕES NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS**

A metodologia utilizada foi a coleta de dados realizada por meio de análise em 54 (cinquenta e quatro) relatórios elaborados em decorrência dos trabalhos de fiscalização conduzidos no âmbito de 22 edições do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, realizadas no período de 2003 a 2006.

O trabalho tem como escopo as fiscalizações realizadas em municípios que foram sorteados mais de uma vez – em número de 27 (vinte e sete) no período citado, excluídos os trabalhos piloto, de forma que se pudesse avaliar, comparativamente, a existência de mudanças na quantidade e tipo das impropriedades relacionadas à execução dos programas de governo federais executados de forma descentralizada e que pudessem ser atribuídas à fiscalização anteriormente realizada no município.

Os exames restringiram-se a 22 edições do sorteio, haja vista que os relatórios do 23º e 24º sorteios ainda não foram divulgados e os trabalhos de campo do 25º sorteio serão realizados, conforme anteriormente citado, no período de 22 a 26.10.2007.

A pesquisa documental foi feita nos relatórios dos municípios objeto de análise, disponíveis em meio magnético na Controladoria-Geral da União, sendo que parte deles também está disponível na internet. Cabe destacar que os relatórios do 12º Sorteio em diante encontram-se disponíveis na internet na íntegra

(<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Municipios/Integras.asp>), enquanto aqueles do 1º ao 11º encontram-se disponíveis somente na versão sintética

(<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Municipios/Sinteses.asp>)

Para o Programa de governo selecionado para estudo (Programa Nacional de Alimentação do Escolar – PNAE) e os municípios que compõem o escopo do trabalho (municípios fiscalizados mais de uma vez no âmbito do Programa de Sorteio até a 22ª etapa), serão tabuladas as constatações registradas em relatório, em cada edição do Sorteio, subsidiando as seguintes análises:

(a) apuração da quantidade e tipo das impropriedades verificadas na execução do programa de governo e posterior comparação da situação identificada em determinado município em uma edição do sorteio e em outra edição posterior. Pretende-se, assim, verificar se é possível estabelecer correlação entre a diminuição da quantidade e gravidade das impropriedades com o trabalho de fiscalização realizado.

(b) apuração da quantidade de ocorrências tipificadas como fraude, por município e por edição do Sorteio, e posterior comparação dos números para cada um dos municípios, permitindo verificar se existe diminuição da quantidade de impropriedades tipificadas como fraude e se é possível relacionar tal diminuição com o trabalho de fiscalização, sinalizando que o programa de Sorteio possibilita a dissuasão da corrupção.

c) apuração do grau de atuação do Conselho de Controle Social e correlação com eventuais melhorias na execução do Programa, bem como com a realização de fiscalização.

#### **4.1. DEFINIÇÃO DO UNIVERSO A SER PESQUISADO**

O Quadro 1, a seguir, apresenta a relação dos 48 municípios sorteados mais de uma vez para fiscalização no âmbito do Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios, consideradas as 25 etapas já realizadas.

Serão objeto de pesquisa os municípios que foram sorteados mais de uma vez para fiscalização, consideradas as etapas de sorteio de nº 1 a 22, as quais compreendem os eventos de sorteio realizados no período de 2003 a 2006. Foram excluídos aqueles municípios em que uma das etapas tenha sido executada em fiscalização piloto ou nas etapas de nº 23 a 25, vez que o encaminhamento dos relatórios finais das etapas 23 e 24 ainda não foi realizado e os trabalhos de fiscalização da 25ª etapa ainda não ocorreram; os trabalhos de campo estão previstos para o período de 22 a 26.10.2007. Assim, o universo a ser pesquisado é formado por 29 municípios, conforme relação apresentada no Quadro 2, apresentado na seqüência.

**Quadro 1: Relação dos municípios sorteados mais de uma vez (1º ao 25º Sorteio)**

| UF | Município sorteado     | Pop     | Sort   | Ano  |
|----|------------------------|---------|--------|------|
| AC | Assis Brasil           | 3.611   | 4      | 2003 |
| AC | Assis Brasil           | 5.063   | 19     | 2005 |
| AL | Jacuípe                | 7.278   | 5      | 2003 |
| AL | Jacuípe                | 7.208   | 18     | 2005 |
| AL | Japaratinga            | 6.821   | 2      | 2003 |
| AL | Japaratinga            | 6.702   | 23     | 2007 |
| AM | Alvarães               | 12.921  | 2      | 2003 |
| AM | Alvarães               | 13.884  | 16     | 2005 |
| AM | Careiro                | 26.241  | 7      | 2003 |
| AM | Careiro                | 24.499  | 24     | 2007 |
| AM | Parintins              | 96.750  | 3      | 2003 |
| AM | Parintins              | 99.813  | 12     | 2004 |
| AP | Oiapoque               | 14.008  | 3      | 2003 |
| AP | Oiapoque               | 16.826  | 23     | 2007 |
| BA | São Francisco do Conde | 28.144  | 6      | 2003 |
| BA | São Francisco do Conde | 29.383  | 13     | 2004 |
| ES | Colatna                | 106.902 | 10     | 2004 |
| ES | Colatina               | 106.902 | 25     | 2007 |
| ES | Pedro Canário          | 22.150  | 8      | 2004 |
| ES | Pedro Canário          | 22.345  | 21     | 2006 |
| GO | Inaciolândia           | 5.298   | 2      | 2003 |
| GO | Inaciolândia           | 5.416   | 22     | 2006 |
| MA | Alto Alegre do Pindaré | 31.748  | 5      | 2003 |
| MA | Alto Alegre do Pindaré | 35.695  | 23     | 2007 |
| MA | Cedral                 | 10.139  | 4      | 2003 |
| MA | Cedral                 | 11.008  | 24     | 2007 |
| MS | Amambaí                | 30.227  | 3      | 2003 |
| MS | Amambaí                | 32.095  | 23     | 2007 |
| MS | Paranaíba              | 38.748  | 5      | 2003 |
| MS | Paranaíba              | 39.424  | 22     | 2006 |
| MS | Paranhos               | 10.441  | 7      | 2003 |
| MS | Paranhos               | 10.758  | 24     | 2007 |
| MT | Vila Rica              | 16.871  | 3      | 2003 |
| MT | Vila Rica              | 18.724  | 16     | 2005 |
| PA | Bannach                | 3.656   | 4      | 2003 |
| PA | Bannach                | 3.599   | 12     | 2004 |
| PA | Igarapé-Açu            | 33.969  | 6      | 2003 |
| PA | Igarapé-Açu            | 36.164  | 23     | 2007 |
| PA | Marituba               | 82.095  | 3      | 2003 |
| PA | Marituba               | 97.254  | 22     | 2006 |
| PA | São Félix do Xingu     | 37.618  | 12     | 2004 |
| PA | São Félix do Xingu     | 37.618  | 25     | 2007 |
| PB | Bom Sucesso            | 4.979   | 7      | 2003 |
| PB | Bom Sucesso            | 4.552   | 24     | 2007 |
| PB | Várzea                 | 2.017   | 5      | 2003 |
| PB | Várzea                 | 2.002   | 12     | 2004 |
| PE | Saloá                  | 15.042  | 5      | 2003 |
| PE | Saloá                  | 15.112  | 18     | 2005 |
| PE | Sirinhaém              | 32.981  | 8      | 2004 |
| PE | Sirinhaém              | 32.889  | 24     | 2007 |
| PE | Surubim                | 51.151  | 3      | 2003 |
| PE | Surubim                | 52.771  | 19     | 2005 |
| PI | Cristino Castro        | 9.567   | 8      | 2004 |
| PI | Cristino Castro        | 9.473   | Piloto | 2003 |
| PI | Guaribas               | 4.356   | 10     | 2004 |
| PI | Guaribas               | 4.306   | Piloto | 2003 |
| PR | Borrazópolis           | 8.828   | 7      | 2003 |
| PR | Borrazópolis           | 8.182   | 21     | 2006 |
| PR | Farol                  | 3.834   | 10     | 2004 |
| PR | Farol                  | 3.653   | 24     | 2007 |
| PR | Iporã                  | 15.649  | 3      | 2003 |
| PR | Iporã                  | 14.076  | 22     | 2006 |
| PR | Prado Ferreira         | 3.134   | 6      | 2003 |
| PR | Prado Ferreira         | 3.114   | 20     | 2006 |
| RJ | Barra do Piraí         | 91.369  | 9      | 2004 |
| RJ | Barra do Piraí         | 95.380  | 24     | 2007 |
| RJ | Itatiaia               | 27.409  | 6      | 2003 |
| RJ | Itatiaia               | 31.144  | 23     | 2007 |
| RJ | Paraíba do Sul         | 38.144  | 5      | 2003 |
| RJ | Paraíba do Sul         | 39.595  | 22     | 2006 |

**Quadro 2: Relação dos municípios que compõem o universo de pesquisa**

| <b>UF</b> | <b>Município sorteado</b> | <b>População</b> | <b>Nº Sorteio</b> | <b>Ano</b> |
|-----------|---------------------------|------------------|-------------------|------------|
| AC        | Assis Brasil              | 3.611            | 4                 | 2003       |
| AC        | Assis Brasil              | 5.063            | 19                | 2005       |
| AL        | Jacuípe                   | 7.278            | 5                 | 2003       |
| AL        | Jacuípe                   | 7.208            | 18                | 2005       |
| AM        | Alvarães                  | 12.921           | 2                 | 2003       |
| AM        | Alvarães                  | 13.884           | 16                | 2005       |
| AM        | Parintins                 | 96.750           | 3                 | 2003       |
| AM        | Parintins                 | 99.813           | 12                | 2004       |
| BA        | São Francisco do Conde    | 28.144           | 6                 | 2003       |
| BA        | São Francisco do Conde    | 29.383           | 13                | 2004       |
| ES        | Pedro Canário             | 22.150           | 8                 | 2004       |
| ES        | Pedro Canário             | 22.345           | 21                | 2006       |
| GO        | Inaciolândia              | 5.298            | 2                 | 2003       |
| GO        | Inaciolândia              | 5.416            | 22                | 2006       |
| MS        | Paranaíba                 | 38.748           | 5                 | 2003       |
| MS        | Paranaíba                 | 39.424           | 22                | 2006       |
| MT        | Vila Rica                 | 16.871           | 3                 | 2003       |
| MT        | Vila Rica                 | 18.724           | 16                | 2005       |
| PA        | Bannach                   | 3.656            | 4                 | 2003       |
| PA        | Bannach                   | 3.599            | 12                | 2004       |
| PA        | Marituba                  | 82.095           | 3                 | 2003       |
| PA        | Marituba                  | 97.254           | 22                | 2006       |
| PB        | Várzea                    | 2.017            | 5                 | 2003       |
| PB        | Várzea                    | 2.002            | 12                | 2004       |
| PE        | Saloá                     | 15.042           | 5                 | 2003       |
| PE        | Saloá                     | 15.112           | 18                | 2005       |
| PE        | Surubim                   | 51.151           | 3                 | 2003       |
| PE        | Surubim                   | 52.771           | 19                | 2005       |
| PR        | Borrazópolis              | 8.828            | 7                 | 2003       |
| PR        | Borrazópolis              | 8.182            | 21                | 2006       |
| PR        | Iporã                     | 15.649           | 3                 | 2003       |
| PR        | Iporã                     | 14.076           | 22                | 2006       |
| PR        | Prado Ferreira            | 3.134            | 6                 | 2003       |
| PR        | Prado Ferreira            | 3.114            | 20                | 2006       |
| RJ        | Paraíba do Sul            | 38.144           | 5                 | 2003       |
| RJ        | Paraíba do Sul            | 39.595           | 22                | 2006       |
| RJ        | Piraí                     | 23.054           | 6                 | 2003       |
| RJ        | Piraí                     | 24.021           | 19                | 2005       |
| RJ        | Tanguá                    | 27.207           | 3                 | 2003       |
| RJ        | Tanguá                    | 28.861           | 16                | 2005       |
| RJ        | Teresópolis               | 141.736          | 4                 | 2003       |
| RJ        | Teresópolis               | 146.994          | 17                | 2005       |
| RO        | Buritis                   | 32.774           | 6                 | 2003       |
| RO        | Buritis                   | 40.120           | 22                | 2006       |
| RR        | Amajari                   | 5.560            | 2                 | 2003       |
| RR        | Amajari                   | 5.975            | 17                | 2005       |
| RR        | Caracaraí                 | 15.448           | 4                 | 2003       |
| RR        | Caracaraí                 | 17.746           | 18                | 2005       |
| RS        | Paraíso do Sul            | 7.348            | 5                 | 2003       |
| RS        | Paraíso do Sul            | 7.617            | 20                | 2006       |
| TO        | Araguaína                 | 117.972          | 3                 | 2003       |
| TO        | Araguaína                 | 120.213          | 11                | 2004       |
| TO        | Pau D'Arco                | 4.436            | 4                 | 2003       |
| TO        | Pau D'Arco                | 7.880            | 12                | 2004       |

Ainda, como houve mudanças no escopo dos trabalhos do sorteio, bem como no formato de muitos programas de governo e, por consequência nas respectivas estratégias de controle, as análises serão restritas aos relatórios da área de Educação, mais especificamente em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, haja vista que o Programa não sofreu tais modificações no período de 2003 a 2006.

#### **4.2. ANÁLISE DOS RELATÓRIOS E LEVANTAMENTO DE INFORMAÇÕES**

O levantamento de informações será realizado a partir da leitura dos relatórios e análise dos registros que os compõem. As informações obtidas serão tabuladas, utilizando-se o modelo apresentado na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1: Modelo de tabela para consolidação das informações

| UF | Município | Sorteio | Quantidade de impropriedades registradas em relatório | Falhas Graves | Falhas médias | Falhas Formais | Fraude, desvio | Atuação do CCS (1) |
|----|-----------|---------|---|---------------|---------------|----------------|----------------|--------------------|
|    |           |         |   |               |               |                |                |                    |
|    |           |         |   |               |               |                |                |                    |
|    |           |         |   |               |               |                |                |                    |
|    |           |         |   |               |               |                |                |                    |
|    |           |         |   |               |               |                |                |                    |
|    |           |         |   |               |               |                |                |                    |
|    |           |         |   |               |               |                |                |                    |
|    |           |         |   |               |               |                |                |                    |

(1) Conselho de Controle Social

O preenchimento dos campos da tabela será realizado a partir das seguintes considerações:

Para a “Quantidade de impropriedades registradas em relatório” será considerada a totalidade das impropriedades registradas, independente de sua gravidade, consistindo no somatório das informações constantes das colunas “Falhas Graves”, “Falhas Médias”, “Falhas Formais”, “Fraude, desvio” e “Atuação do CCS” (quando o Conselho não for atuante).

Serão consideradas “Falhas graves” aquelas que causem prejuízo financeiro ou causem prejuízo à consecução dos objetivos do Programa.

Serão consideradas “Falhas médias” aquelas que não causem prejuízos à consecução dos objetivos do Programa, mas que, de alguma forma, acabem impactando a sua execução.

Serão consideradas “Falhas formais” aquelas que consistam em falhas que não causem prejuízo financeiro ou à consecução dos objetivos do Programa, tampouco tenham qualquer impacto em sua execução, mas que caracterizem o descumprimento de alguma norma.

Serão caracterizadas como “Fraude, desvio” as falhas que causem prejuízo e que para sua ocorrência tenha sido identificada intenção dos agentes públicos de proceder de forma que favoreça a sua ocorrência.

## **5. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES A PARTIR DE SORTEIO PÚBLICO DE MUNICÍPIOS**

### **5.1. TABULAÇÃO DAS IMPROPRIEDADES REGISTRADAS EM RELATÓRIO**

O resultado do levantamento de informações realizado a partir da leitura dos relatórios é apresentado na Tabela 2, a seguir.

Inicialmente, cabe registrar as seguintes situações:

a) Em decorrência das mudanças no formato do Sorteio, conforme destacado no item 3.3, em alguns municípios, em determinadas edições do Sorteio, não houve fiscalização da aplicação de recursos repassados pelo Ministério da Educação. Dos municípios que compunham o universo de pesquisa serão excluídos, então, os seguintes municípios: Pirai/RJ, Tanguá/RJ e Teresópolis/RJ.

b) Eventualmente, em consequência da baixa materialidade (volume de recursos não muito significativo), algumas ações de governo não são fiscalizadas em determinado município, mesmo que os repasses de recursos do Ministério responsável pelo Programa/Ação estejam contemplados para verificação de sua aplicação. Assim, serão excluídos do universo de pesquisa os municípios de Parintins/AM e Amajari/RR.

c) Dessa forma, o novo universo de pesquisa passa a ser composto por 22 municípios, conforme apresentados na Tabela 3.

Tabela 2: Consolidação das informações acerca das impropriedades registradas em relatório para os municípios foco de análise

| UF | Município              | Sorteio | Quantidade de impropriedades registradas em relatório                                 | Falhas Graves | Falhas médias | Falhas Formais | Fraude, desvio | Atuação do CCS (1) |
|----|------------------------|---------|---|---------------|---------------|----------------|----------------|--------------------|
| AC | Assis Brasil           | 4       | 3   | 0             | 2             | 0              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 19      | 2   | 0             | 0             | 1              | 0              | Não atuante        |
| AL | Jacuípe                | 5       | 6   | 2             | 2             | 1              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 18      | 5   | 0             | 1             | 3              | 0              | Não atuante        |
| AM | Alvarães               | 2       | 9   | 2             | 5             | 0              | 1              | Não atuante        |
|    |                        | 16      | 3   | 1             | 2             | 0              | 0              | Atuante (2)        |
|    | Parintins              | 3       | 4   | 0             | 3             | 0              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 12      | Foram fiscalizados os repasses do MEC, mas não recursos do PNAE                       |               |               |                |                |                    |
| BA | São Francisco do Conde | 6       | 1   | 1             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 13      | 1   | 0             | 1             | 0              | 0              | Atuante            |
| ES | Pedro Canário          | 8       | 6   | 0             | 1             | 4              | 0              | Pouco atuante      |
|    |                        | 21      | 10  | 0             | 4             | 5              | 0              | Pouco atuante      |
| GO | Inaciolândia           | 2       | 1   | 0             | 1             | 0              | 0              | Sem registro       |
|    |                        | 22      | 2   | 0             | 0             | 1              | 0              | Pouco atuante      |
| MS | Paranaíba              | 5       | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 22      | 1   | 0             | 0             | 1              | 0              | Atuante            |
| MT | Vila Rica              | 3       | 3   | 1             | 1             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 16      | 5   | 1             | 0             | 4              | 0              | Atuante            |
| PA | Bannach                | 4       | 3   | 0             | 2             | 0              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 12      | 4   | 0             | 4             | 0              | 0              | Atuante            |
|    | Marituba               | 3       | 1   | 0             | 0             | 1              | 0              | Sem registro       |
|    |                        | 22      | 3   | 1             | 1             | 1              | 0              | Atuante            |
| PB | Várzea                 | 5       | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 12      | 5   | 0             | 3             | 2              | 0              | Atuante            |
| PE | Saloá                  | 5       | 1   | 0             | 0             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 18      | 7   | 1             | 3             | 2              | 0              | Pouco atuante      |
|    | Surubim                | 3       | 3   | 0             | 2             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 19      | 1   | 0             | 1             | 0              | 0              | Atuante            |
| PR | Borrazópolis           | 7       | 5   | 0             | 4             | 0              | 0              | Pouco atuante      |
|    |                        | 21      | 2   | 0             | 1             | 0              | 0              | Pouco atuante      |
|    | Iporã                  | 3       | 2   | 0             | 1             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 22      | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
|    | Prado Ferreira         | 6       | 2   | 0             | 1             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 20      | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
| RJ | Paraíba do Sul         | 5       | 3   | 0             | 2             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 22      | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
|    | Piraí                  | 6       | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 19      | Foram fiscalizados os repasses dos seguintes ministérios: MS, MI e MCidades           |               |               |                |                |                    |
|    | Tanguá                 | 3       | 2   | 0             | 0             | 1              | 0              | Pouco atuante      |
|    |                        | 16      | Foram fiscalizados os repasses dos seguintes ministérios: MCidades, MDS e MMA         |               |               |                |                |                    |
|    | Teresópolis            | 4       | 1   | 0             | 1             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 17      | Foram fiscalizados os repasses dos seguintes ministérios: MDS, MS, ME, MCidades e MMA |               |               |                |                |                    |
| RO | Buritís                | 6       | 5   | 4             | 1             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 22      | 5   | 1             | 1             | 3              | 0              | Atuante            |
| RR | Amajari                | 2       | 1   | 0             | 0             | 0              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 17      | Foram fiscalizados os repasses do MEC, mas não recursos do PNAE                       |               |               |                |                |                    |
|    | Caracaraí              | 4       | 5   | 0             | 2             | 2              | 0              | Não atuante        |
| 18 |                        | 4       | 1   | 2             | 1             | 0              | Não atuante    |                    |
| RS | Paraíso do Sul         | 5       | 6   | 0             | 4             | 1              | 0              | Pouco atuante      |
|    |                        | 20      | 2   | 0             | 0             | 2              | 0              | Atuante            |
| TO | Araguaína              | 3       | 2   | 0             | 1             | 0              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 11      | 2   | 0             | 2             | 0              | 0              | Atuante            |
|    | Pau D'Arco             | 4       | 2   | 1             | 0             | 0              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 12      | 4   | 0             | 2             | 1              | 0              | Não atuante        |

Fonte: elaborado pelo autor

(1) Conselho de Controle Social

(2) Composição inadequada

Tabela 3: Consolidação das informações acerca das impropriedades registradas em relatório para os municípios foco de análise - revisto

| UF | Município              | Sorteio | Quantidade de impropriedades registradas em relatório | Falhas Graves | Falhas médias | Falhas Formais | Fraude, desvio | Atuação do CCS (1) |
|----|------------------------|---------|---|---------------|---------------|----------------|----------------|--------------------|
| AC | Assis Brasil           | 4       | 3   | 0             | 2             | 0              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 19      | 2   | 0             | 0             | 1              | 0              | Não atuante        |
| AL | Jacuípe                | 5       | 6   | 2             | 2             | 1              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 18      | 5   | 0             | 1             | 3              | 0              | Não atuante        |
| AM | Alvarães               | 2       | 9   | 2             | 5             | 0              | 1              | Não atuante        |
|    |                        | 16      | 3   | 1             | 2             | 0              | 0              | Atuante (2)        |
| BA | São Francisco do Conde | 6       | 1   | 1             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 13      | 1   | 0             | 1             | 0              | 0              | Atuante            |
| ES | Pedro Canário          | 8       | 6   | 0             | 1             | 4              | 0              | Pouco atuante      |
|    |                        | 21      | 10  | 0             | 4             | 5              | 0              | Pouco atuante      |
| GO | Inaciolândia           | 2       | 1   | 0             | 1             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 22      | 2   | 0             | 0             | 1              | 0              | Pouco atuante      |
| MS | Paranaíba              | 5       | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 22      | 1   | 0             | 0             | 1              | 0              | Atuante            |
| MT | Vila Rica              | 3       | 3   | 1             | 1             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 16      | 5   | 1             | 0             | 4              | 0              | Atuante            |
| PA | Bannach                | 4       | 3   | 0             | 2             | 0              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 12      | 4   | 0             | 4             | 0              | 0              | Atuante            |
|    | Marituba               | 3       | 1   | 0             | 0             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 22      | 3   | 1             | 1             | 1              | 0              | Atuante            |
| PB | Várzea                 | 5       | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 12      | 5   | 0             | 3             | 2              | 0              | Atuante            |
| PE | Saloá                  | 5       | 1   | 0             | 0             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 18      | 7   | 1             | 3             | 2              | 0              | Pouco atuante      |
|    | Surubim                | 3       | 3   | 0             | 2             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 19      | 1   | 0             | 1             | 0              | 0              | Atuante            |
| PR | Borrazópolis           | 7       | 5   | 0             | 4             | 0              | 0              | Pouco atuante      |
|    |                        | 21      | 2   | 0             | 1             | 0              | 0              | Pouco atuante      |
|    | Iporã                  | 3       | 2   | 0             | 1             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 22      | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
|    | Prado Ferreira         | 6       | 2   | 0             | 1             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 20      | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
| RJ | Parafba do Sul         | 5       | 3   | 0             | 2             | 1              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 22      | 0   | 0             | 0             | 0              | 0              | Atuante            |
| RO | Buritís                | 6       | 5   | 4             | 1             | 0              | 0              | Atuante            |
|    |                        | 22      | 5   | 1             | 1             | 3              | 0              | Atuante            |
| RR | Caracaraí              | 4       | 5   | 0             | 2             | 2              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 18      | 4   | 1             | 2             | 1              | 0              | Não atuante        |
| RS | Paraíso do Sul         | 5       | 6   | 0             | 4             | 1              | 0              | Pouco atuante      |
|    |                        | 20      | 2   | 0             | 0             | 2              | 0              | Atuante            |
| TO | Araguaína              | 3       | 2   | 0             | 1             | 0              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 11      | 2   | 0             | 2             | 0              | 0              | Atuante            |
|    | Pau D'Arco             | 4       | 2   | 1             | 0             | 0              | 0              | Não atuante        |
|    |                        | 12      | 4   | 0             | 2             | 1              | 0              | Não atuante        |

Fonte: elaborado pelo autor

(1) Conselho de Controle Social

(2) Composição inadequada

## 5.2. AVALIAÇÃO DAS INFORMAÇÕES E RESULTADOS

A partir da consolidação dos registros constantes nos relatórios dos municípios, apresentada na Tabela 3, e da análise dos números apresentados, é possível destacar as seguintes situações:

1. Quanto à quantidade de impropriedades registrada em relatório: dos 22 (vinte e dois municípios) sob análise, 10 (dez) apresentaram redução na quantidade de impropriedades registradas em relatório, representando 45,5 % dos municípios, enquanto 3 (três) não apresentaram variação na quantidade de impropriedades registradas (13,6 % dos municípios) e 9 apresentaram aumento na quantidade de impropriedades registradas, 40,9 % dos municípios.

2. Quanto às falhas graves: em apenas 9 (nove) dos 22 (vinte e dois) municípios foram registradas falhas graves em relatório (40,9 %), sendo que para 5 (cinco) municípios (55,5 %) foi observada redução na quantidade de impropriedades caracterizadas como graves, em 3 (três) municípios (30 %) houve aumento e em 1 (um) não houve variação (14,5 %).

3. Quanto às falhas médias: em 21 (vinte e um) municípios foram registradas falhas médias em relatório, tendo sido observadas reduções no registro de falhas desse tipo em 11 (onze) relatórios (52,4 %), aumento nesse tipo de falhas em relatórios de 8 (oito) municípios (38,1 %) e manutenção do quantitativo de falhas médias nos relatórios de 2 (dois) municípios (9,5 %).

4. Quanto às falhas formais: foram identificadas em relatórios de 17 (dezesete) municípios (77,3 % dos municípios). Para 11 (onze) municípios houve aumento na quantidade de falhas caracterizadas como formais de um episódio de fiscalização para outro (64,7 % dos municípios com ocorrência de falhas formais) e para 5 (cinco) municípios houve diminuição nesse tipo de falha (29,4 %), enquanto para 1 (um) município (5,9 %) a quantidade de falhas formais registradas em cada edição do Sorteio permaneceu inalterada.

5. Quanto à atuação do Conselho de Controle Social: 7 (sete) Conselhos (31,8 %) foram caracterizados como não atuantes por ocasião das primeiras fiscalizações realizadas nas respectivas áreas municipais, sendo que para 4 (quatro) municípios (57,1 % dos municípios em que o CCS foi considerado como não atuante no primeiro episódio de fiscalização) a situação identificada por ocasião da segunda fiscalização não sofreu alteração, nos outros 3 (três) municípios, os Conselhos passaram a ser atuantes. 3 (três) Conselhos (17,6 % dos Conselhos) foram caracterizados como pouco atuantes nos primeiros episódios de fiscalização, sendo que nos segundos episódios a situação permaneceu inalterada em 2 (dois) municípios (66,7 % dos municípios cujos Conselhos foram considerados pouco atuantes) e em 1 (um) deles passou a ser atuante (33,3 % dos Conselhos considerados pouco atuantes no primeiro episódio de fiscalização).

12 (doze) Conselhos (54,5 %) foram caracterizados como atuantes nas primeiras etapas de fiscalização realizadas, situação não alterada para 10 (dez) deles (83,3 % dos Conselhos considerados atuantes na primeira etapa) na segunda etapa de fiscalização; apenas 2 Conselhos apresentaram situação de caracterização na primeira etapa como atuantes e depois como não atuantes (16,7 % dos Conselhos inicialmente caracterizados como atuantes). De forma global: na primeira etapa de fiscalizações, 10 Conselhos foram considerados pouco ou não atuantes (45,5 %), enquanto 12 foram considerados atuantes (54,5 %); na segunda etapa, 8 (oito) Conselhos foram considerados pouco ou não atuantes (36,4 %) e 14 (quatorze) foram considerados atuantes (63,6 %).

Assim, as informações tabuladas e as análises realizadas indicam:

1. Uma fraca tendência de mudança na quantidade de impropriedades registradas de uma edição do Sorteio para outra, uma vez que os efeitos positivos (redução) e negativos (aumento) praticamente se compensam, levando a um resultado líquido positivo, mas pouco significativo.
2. A mesma situação é verificada em relação às impropriedades tipificadas como graves e médias, quando analisadas isoladamente, para as quais se observa uma leve tendência de diminuição da quantidade das mesmas de uma edição para outra do Sorteio.
3. Por outro lado, para as falhas caracterizadas como formais, foi identificado aumento em sua ocorrência; contudo, o aumento não foi muito significativo.
4. Das situações registradas nos itens 1, 2 e 3, é possível perceber uma tendência de ‘substituição’ de falhas graves e médias por falhas formais nos municípios e etapas de fiscalização sob análise, embora os efeitos não sejam muito fortes.
5. Quanto à atuação dos Conselhos de Controle Social do Programa Nacional de Alimentação Escolar, foi possível identificar uma tendência de incremento de sua atuação dos primeiros para os segundos episódios de fiscalização, o que, no entanto, não se refletiu com a mesma intensidade na redução da quantidade de impropriedades registradas.

6. Como para os municípios objeto de análise não foram identificadas impropriedades caracterizadas como “fraude/desvio”, não é possível analisar o efeito de diminuição da corrupção como consequência dos trabalhos do Sorteio sob análise.

7. Em decorrência das situações descritas, é possível identificar mudanças incrementais na forma de execução, em nível municipal, do Programa Nacional de Alimentação Escolar, uma vez que aquelas falhas relacionadas ao cumprimento dos objetivos da ação de governo foram reduzidas (falhas graves), da mesma forma que as falhas médias, ao passo que a ocorrência de falhas formais aumentou.

8. Quanto à possibilidade de avaliação do Programa de Governo, no caso específico o Programa Nacional de Alimentação Escolar, a tabulação das informações acerca das falhas identificadas em cada município e a posterior consolidação de tais informações permite elaborar um panorama de sua execução e a realização de uma avaliação concomitante à execução da política pública (avaliação “a chemin faisant” ou avaliação de monitoramento), possibilitando a correção ou readequação da forma de execução da política pública.

### **5.3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS RESULTADOS OBTIDOS E AS LIMITAÇÕES DO TRABALHO**

As informações acerca da execução dos trabalhos de fiscalização a partir de Sorteios Públicos de municípios e sua análise devem ser realizadas considerando-se:

1. Os períodos de carência de sorteio dos municípios após terem sido fiscalizados (12 sorteios) podem acarretar um efeito de acomodação dos gestores municipais, haja vista que durante tal período eles não correm o risco de serem fiscalizados no âmbito do Programa de Sorteio. Como consequência o efeito de “aversão ao risco” é minimizado, de forma que os gestores municipais podem postergar a adoção de providências no sentido de melhorar a execução dos programas, o que, em certa medida, justificaria a ocorrência de melhorias incrementais e não de melhorias acentuadas.

2. Em função dos períodos de carência e a metodologia proposta (que visa a realização de análises comparativas dos relatórios de sorteio), parte significativa dos relatórios considerados no

estudo está relacionada a edições antigas do sorteio, quando o Programa estava ainda se consolidando e ajustes eram constantemente realizados, bem como não existia uma definição mais precisa de conteúdo e forma de registro das constatações em relatório.

3. As análises realizadas limitaram-se a uma Ação de Governo executada de forma descentralizada pelo Ministério da Educação. No entanto, para efetuar uma avaliação mais profunda do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos seria necessário avaliar o conjunto dos Programas fiscalizados no âmbito de todos os Ministérios, o que, no entanto, é inviável nesse trabalho, em virtude de sua complexidade e do tempo que demandaria. O trabalho limita-se então a propor uma forma para a realização da avaliação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios.

4. A definição de tipos e tipologias das impropriedades identificadas, bem como a inserção de tais informações em sistema informatizado, permitiria sua rápida consolidação, fornecendo subsídios gerenciais e a possibilidade de avaliações ‘chemin faisant’ com facilidade, as quais subsidiariam a constante melhoria do Programa sob enfoque.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considerando a situação proposta de verificação da existência de mudanças na forma de execução, em nível local, de programas de governo executados de forma descentralizada, como consequência da atuação da Controladoria-Geral da União por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, a partir da avaliação dos resultados obtidos em consequência das fiscalizações realizadas, em face da hipótese de que o Programa de Fiscalização possibilita mudanças na forma de execução, em nível municipal, dos Programas de Governo federais executados de forma descentralizada e com base nos dados, informações e considerações apresentadas no trabalho, conclui-se que o Programa sob enfoque possibilita, efetivamente, a ocorrência de mudanças na forma de execução dos programas de governo executados de forma descentralizada. É pertinente destacar, contudo, que as melhorias identificadas foram incrementais e não melhorias de grandes proporções.

Conforme destacado no Capítulo 5, percebe-se, a partir das análises realizadas, uma tendência à diminuição da quantidade de impropriedades registradas em relatório, diminuição essa que se depreende seja decorrente da diminuição efetiva da ocorrência de impropriedades. Há, também, uma diminuição da gravidade das impropriedades; quando se realiza análise comparativa das impropriedades relatadas para uma edição do Sorteio e para outra posterior; ou seja, é possível identificar uma mudança na característica de tais impropriedades, as quais passam a ter características de falhas formais, que se caracterizam por não representarem prejuízos à consecução dos objetivos do Programa de Governo sob análise (PNAE), tampouco prejuízos financeiros.

Quanto aos Conselhos de Controle Social vinculados ao PNAE, foi possível identificar melhorias significativas na atuação dos mesmos, o que poderia explicar, pelo menos em parte, a diminuição de ocorrência de impropriedades e a diminuição da quantidade de impropriedades graves.

Em relação à avaliação acerca da dissuasão da corrupção como consequência das fiscalizações realizadas no âmbito do Programa de Sorteio, não foi possível realizar tal avaliação em decorrência de não terem sido registradas impropriedades tipificadas como fraude/desvio para os municípios objeto de análise.

A avaliação da execução local do Programa de Governo executado de forma descentralizada (fiscalizado pela CGU e selecionado para a realização da análise aqui apresentada) pode ser levada a efeito a partir da tabulação dos dados constantes em relatório, sendo que a análise

comparativa da situação em duas edições diferentes do Sorteio permite aferir de forma mais direta as mudanças implementadas ou não no âmbito do Programa.

Com o intuito de potencializar o efeito de “aversão ao risco”, os períodos de carência atualmente definidos para o Programa de Fiscalização a partir de Sorteio Público de Municípios deveriam ser revistos, no sentido de serem reduzidos ou até mesmo eliminados, de forma que a incerteza de ser ou não sorteado para ser fiscalizado faria com que os gestores municipais buscassem, constantemente, a melhoria na execução dos programas de governo.

Importa destacar, por fim, que as análises realizadas limitaram-se a uma Ação executada pelo Ministério da Educação, com o intuito de validar a metodologia de análise proposta; para uma avaliação do Programa de Sorteio a metodologia proposta deveria ser aplicada para a totalidade dos programas executados na área municipal.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBE, Ronald da Silva. Uma Longa História de Corrupção: dos Anões às Sanguessugas. Revista da CGU, Brasília, n. 1, dezembro. 2006. p. 61 a 76.

BRASIL. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003: dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Lei\\_principal.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Lei_principal.htm)>. Acesso em: 30 novembro 2006.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória n. 2.143, de 02 de abril de 2001: Altera dispositivos da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. DOU 03 abr. 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.177, de 28 de março de 2002: Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4177.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm)>. Acesso em: 25 novembro 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.683, de 24 de janeiro de 2006: Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm)>. Acesso em: 25 novembro 2006.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. Institui, em caráter permanente, o mecanismo do sorteio público para definição das unidades municipais onde será objeto de fiscalização a aplicação de recursos públicos federais. Portaria n. 247, de 20 de junho de 2003. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/Arquivos/ExecucaoProgramasGoverno/Portaria%20n%20247%20-%20Municipios.pdf>. Acesso em: 28 setembro 2007.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao\\_escolar.html](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html)>. Acesso em: 28 setembro 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado e Reforma da Gestão Pública. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 560 p.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION (CSE). Petit Guide de l'Évaluation des Politiques Publiques. La Documentation Française; 1996. 106 p.

FURTADO, Lucas Rocha. A Comunidade Internacional e a Corrupção Transnacional: razões para combater a corrupção. Revista da CGU, Brasília, n. 1, dezembro. 2006. p. 43 a 60.

GOMES, Marcelo Barros. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 53, n. 2, Abr-Jun 2002. 160 p.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. A economia política da corrupção no Brasil. São Paulo. Editora Senac São Paulo, 2001. 140 p.

VIEIRA, James Batista. O Combate a Corrupção no Brasil: Uma Avaliação do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos do Programa de Combate a Corrupção da Controladoria Geral da União. Departamento de Ciência Política. UnB: Brasília, 2005.

RIBEIRO, Beatriz Bernardes. Subsídios metodológicos para aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e avaliação do programa Bolsa família. Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro, 2006.

## **8. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o Longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. 236 p.

SCHWARTZMAN, Simon. Pobreza, Exclusão Social e Modernidade: Uma Introdução ao Mundo Contemporâneo. São Paulo: Augurium Editora, 2004. 239 p.

POLLIT, Christopher et al. Performance or Compliance?: Performance Audit and Public Management in Five Countries. Oxford University Press, 1999. 264 p.

PERRET, Bernard. L'Évaluation des Politiques Publiques. Paris: La Découverte, 2001. 124 p

**ANEXO I – PORTARIAS DO SORTEIO E DO RESULTADO DO SORTEIO**