

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP**

**INCIDÊNCIA DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
NO CONTROLE SOCIAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

**DAMÁSIO ALVES LINHARES NETO**

**Brasília, 2007**

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP**

**INCIDÊNCIA DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
NO CONTROLE SOCIAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

**DAMÁSIO ALVES LINHARES NETO**

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: PROFESSORA MARIA DAS GRAÇAS RUA**

**Brasília, 2007**

*Às minhas princesas: Léa, Marília e Leila, pelo amor incondicional, em todas as horas.*

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora, Professora Maria das Graças Rua, por aceitar o desafio de me guiar nesse caminho.

Ao amigo, Vicente de Paula dos Santos da Silva, pela amizade e disposição permanente de ajuda.

À Professora Selma Maquiné, pelas orientações oportunas que deram origem a este trabalho.

Aos colegas da Especialização pela alegria do convívio e aprendizado, em especial ao Cleomar pelas preciosas contribuições de última hora.

“Liberdade é o direito de fazer tudo aquilo  
que as leis permitem.”

**Charles de Montesquieu**

## SUMÁRIO

Introdução	10
1. O Controle na Gestão Pública	14
1.1 O Controle Institucional da Gestão Pública	14
1.1.1 O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal	17
1.1.2 O Programa de Fiscalização dos Municípios	18
1.2 O Controle Social da Gestão Pública	21
1.2.1 Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas	23
2. O Neo-Institucionalismo e a Escolha Racional	25
2.1 Os Conselhos de Alimentação Escolar à Luz da Teoria Neo-Institucionalista	28
da Escolha Racional.	
3. Metodologia de Pesquisa	33
4. Avaliação dos Resultados da Pesquisa	37
4.1 Limitação do Escopo da Pesquisa	35
4.2 Apresentação dos Resultados	35
4.3 Análise dos Resultados	37
Considerações Finais	39
Referências Bibliográficas	42
Literatura Consultada	45
Apêndice 1 - Carta Dirigida aos Presidentes dos Conselhos de	46
Alimentação Escolar.	
Apêndice 2 - Questionário	48
Apêndice 3 - Relação de Municípios Sorteados Duas Vezes	53

## **LISTA DE SIGLAS**

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CEF – Caixa Econômica Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

MP – Medida Provisória

PEJA - Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

REBIDIA – Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre a Infância e a Adolescência

TCU – Tribunal de Contas da União

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Fluxo Operacional do Sorteio	20
TABELA 2	Consolidação das respostas do Bloco II do questionário	36
TABELA 3	Consolidação das respostas do Bloco III do questionário	36



## RESUMO

O presente trabalho pretende analisar a incidência das fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União, no âmbito do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, no controle social da política de alimentação escolar do Brasil. Para dar cabo dessa tarefa, além da identificação e análise das principais normas que regulam o funcionamento das instituições envolvidas – conselhos e CGU – foram aplicados questionários junto aos conselhos, visando o cotejamento da forma de atuação dos CAE antes e depois das fiscalizações. As pesquisas evidenciaram que as fiscalizações da CGU induziram a maior participação dos conselheiros nas reuniões e ao aprimoramento e ampliação dos procedimentos formais sob responsabilidade desses. Diferentemente, a atuação da CGU não se revelou eficaz no que diz respeito ao relacionamento dos conselhos com as instituições responsáveis pelo controle e monitoramento da política pública. Esse resultado pode ser justificado pela conjunção de dois fatores que permeiam a teoria da escolha racional: as instituições (regras do jogo) e as preferências dos agentes. Nos atributos em que as regras estavam claramente definidas houve avanço no desempenho dos conselhos, enquanto que os outros compromissos do conselho – não atrelados as regras formais – foram desconsiderados. Prevaleceram os interesses dos agentes.

Palavras-Chave: Controle Social, Fiscalização dos Municípios, Conselhos de Alimentação Escolar e Teoria Neo-Institucionalista da Escolha Racional.

## INTRODUÇÃO

Políticas públicas são as respostas oferecidas pelo Estado para atender às demandas de grupos políticos, sociais ou econômicos que guardem conformidade com os direitos assegurados constitucionalmente. Essas respostas derivam da atividade política e se concretizam por meio de um conjunto de decisões e ações, fundamentadas na autoridade soberana do Estado, visando à alocação dos recursos disponíveis – captados da sociedade mediante a cobrança de tributos.

No Brasil, a Constituição de 1988 consolidou o processo de descentralização das competências do Estado, em especial a execução das políticas públicas sociais, para os entes da federação (estados e municípios) promovendo, ao mesmo tempo, uma redistribuição das receitas tributárias.

Considera-se, nesse contexto, que o controle dos gastos públicos – seja pela prerrogativa do Estado (controle institucional), seja pela participação da comunidade (controle social) - assume papel relevante na garantia de que os recursos repassados pelo Estado sejam efetivamente empregados para o alcance dos objetivos dos programas e ações que compõem as políticas públicas – mitigando o desvio de verbas por meio da corrupção.

No que diz respeito ao controle institucional, sob responsabilidade do Estado, merece destaque a criação da Controladoria-Geral da União - CGU, no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31. Originalmente a CGU teve como propósito declarado o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa o patrimônio público.

A Lei 11.204, de 5.12.2005, estabelece que compete à CGU 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 atinentes 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.

Dentre os novos processos de trabalho instituídos pela CGU destaca-se o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, instituído por meio da Portaria 247, de 23.6.2003, com a finalidade de conferir maior transparência e visibilidade à gestão governamental, assegurar a correta aplicação dos recursos públicos em benefício da população, de modo a inibir e combater a corrupção e

fomentar o controle social. Trata-se do primeiro instrumento de controle empregado sistematicamente, em nível nacional, para a verificação da efetividade das políticas públicas com execução descentralizada. O programa abrange todas as ações governamentais executadas de forma descentralizada, exceto dos ministérios militares, do Itamarati e da Presidência da República, que possuem estruturas próprias de controle institucional.

Além do controle institucional, se reveste de grande importância o controle social, entendido aqui como aquele exercido pela sociedade por meio de mecanismos estabelecidos pelo Estado. A efetividade da ação governamental depende, cada vez mais, dos arranjos sociais locais visando à certificação de que os bens e serviços inerentes às políticas públicas foram, de fato, colocados à disposição da sociedade.

O controle social da educação básica é exercido principalmente por meio dos Conselhos Sociais, ou Conselhos Gestores de Políticas, a exemplo do que acontece no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF, do Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos – PEJA e do Programa Nacional de Transporte Escolar – PNTE.

Os conselhos são compostos por membros do Estado e da sociedade – esses últimos beneficiários dos programas governamentais - e têm como principal atribuição fiscalizar a efetiva realização da política pública – ou seja, verificar, por exemplo, se a merenda foi entregue aos alunos, se o preço da merenda é coerente com o de mercado, se a qualidade da merenda entregue é compatível com a que foi comprada, se o cardápio está de acordo com a programação e se a prestação de contas do prefeito corresponde às despesas efetivamente realizadas. Além da fiscalização regular sobre a utilização dos recursos, o controle social tem a missão de garantir que estes programas tenham tratamento preferencial – ou pelo menos não sejam excluídos – da agenda governamental.

Uma rápida revisão bibliográfica aponta que os problemas mais comuns relacionados ao controle social das políticas educacionais são: baixo nível de organização dos beneficiários da política pública, ausência de atuação dos conselhos, falta de capacitação dos conselheiros e composição “política” dos conselhos, que direcionam os recursos escassos à base eleitoral dos prefeitos, em

detrimento da distribuição correta entre os moradores que preenchem os critérios definidos para o programa.

A delimitação do escopo da pesquisa impõe a seleção de duas variáveis: a ação governamental a ser investigada e os municípios fiscalizados.

Das ações governamentais sujeitas à fiscalização da CGU, escolhi como objeto de pesquisa a ação Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica, conhecida como “Merenda Escolar” em razão de sua grande capilaridade – abrange a totalidade dos alunos matriculados nas escolas públicas de ensino fundamental no Brasil - e também, porque o controle social dessa ação já está consolidado institucionalmente – as regras já estão postas.

Desde a sua criação, em maio de 2003, até setembro de 2006 (22º Sorteio) foram fiscalizados 1165 municípios; desses, 29 foram sorteados e fiscalizados duas vezes – mesmo após a carência regulamentar de 12 sorteios consecutivos. Esses 29 municípios transformaram-se na amostra da pesquisa, por permitir o cotejamento da análise da atuação do controle social da merenda escolar em dois momentos distintos – antes e após as fiscalizações da CGU.

O Programa de Sorteio de Municípios se propõe a dissuadir a corrupção e a fomentar o controle social mediante a identificação dos problemas locais, da comunicação dos problemas aos agentes públicos envolvidos (em todas as esferas) e do acompanhamento dos resultados. Para efeito deste trabalho o fomento ao controle social será entendido como a capacidade técnica de a CGU, por meio das fiscalizações nos municípios, incidir no funcionamento dos conselhos de Alimentação Escolar.

Este trabalho tem por objetivo responder a seguinte questão: o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos incide na atuação do Controle Social da Política de Alimentação Escolar do Brasil? Para responder essa questão desenvolvi as seguintes hipóteses:

- 1) a partir das fiscalizações da CGU, o conselho passou a realizar atividades previstas formalmente, que não eram realizadas antes;
- 2) a partir das fiscalizações da CGU houve uma ampliação do contato entre os conselhos e os órgãos responsáveis pelo monitoramento e controle da política pública;

3) o controle social do PNAE foi fortalecido devido à aproximação do conselho com a comunidade (alunos, pais e professores) induzida pela fiscalização da CGU.

A confirmação das hipóteses da pesquisa exige a comparação das formas de atuação dos CAE antes e após as fiscalizações da CGU. Para isso, elaborei questionário fechado, para ser respondido pelos Presidentes dos Conselhos de Alimentação Escolar, composto de três blocos:

Bloco I – teve como objetivo mapear o conhecimento do Conselho sobre as ações da CGU no município, assim como caracterizar sua atuação no decorrer da fiscalização;

Bloco II – teve como objetivo identificar se as fiscalizações da CGU alteraram a forma de funcionamento do Conselho (quantitativa e qualitativamente) em relação às atividades formalmente instituídas; e

Bloco III - teve como finalidade caracterizar a articulação do Conselho com a sociedade e com os demais órgãos de controle.

Como marco conceitual e teórico o trabalho assume a abordagem do neo-institucionalismo, especificamente da corrente da escolha racional, por considerá-la uma das teorias que pode orientar os resultados das análises dos questionários sobre a incidência da CGU no funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar, ou em outras palavras, identificar, minimamente, as regras do jogo e os interesses envolvidos no funcionamento desses conselhos.

Previamente à discussão teórica principal – a abordagem neo-institucionalista da escolha racional – impõe-se o dever de contextualizar o leitor no campo do controle institucional e do controle social. Ressalte-se que não se trata de uma problematização teórica sobre as formas de controle em comento, mas, da apresentação de noções básicas fundamentais para a compreensão das origens e das sistemáticas de funcionamento do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos e do Conselho de Alimentação Escolar.

A revisão de literatura está dividida nos seguintes tópicos: a) a função controle na gestão pública, no qual se apresenta a estrutura do controle institucional, a função do controle interno e o Programa de Fiscalização de Sorteios Públicos; b) o controle social, no qual se discute a origem e a importância do controle social, a definição e funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas e a lógica de funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar; e c) o neo-Institucionalismo,

principal referencial teórico do trabalho, que contextualiza a importância da teoria, suas características, as diferenças entre suas vertentes (histórica, racional-legal e sociológica), sendo o segmento da escolha racional utilizado para justificar as diversas formas de atuação dos CAE.

A metodologia, apresentada no capítulo 3, englobou as seguintes etapas: a) análise documental da legislação de suporte do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos e do funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar; b) aplicação dos questionários; c) tabulação das respostas; e d) análise das respostas dos questionários.

O capítulo 4 apresenta os resultados das análises dos questionários, tendo como eixo a teoria neo-institucionalista da escolha racional.

## CAPÍTULO I

### 1. O CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

#### 1.1 O Controle Institucional da Gestão Pública

A palavra controle é originária do francês *contrerole* e do latim medieval *contrarotulus*, significando, àquela época, “contralista” que era o segundo exemplar do catálogo dos contribuintes, com base no qual de verificava a operação do cobrador de tributos, designando um segundo registro, organizado para verificar o primeiro.

Bugarin (2002, apud MOURA, 2007) afirma que o termo foi evoluindo a partir de traduções feitas para idiomas distintos, surgiram mais tarde significados como domínio, fiscalização, revisão e restrição. Uma interpretação recorrente está associada ao termo inglês *controller*, correspondente ao controle contábil, do indivíduo que controla as contas de uma instituição privada ou pública.

De acordo com Gualazzi (1992), controle é uma atividade de reexame que um organismo exercita sobre a atividade precedentemente consumada por outro organismo. Esta definição deixa subentendido que o controle é uma atividade reativa, o que pode ser questionado, pois a tendência, tanto no setor público quanto no privado, é que as instituições realizem a função controle antes ou durante as operações.

O Controle é, sobretudo, uma das funções clássicas da administração, sendo antecedido, no seio das organizações, pelas funções de planejamento, organização e coordenação.

Ruy Remyrech, discutindo a importância do controle para a administração, traz a seguinte afirmativa:

O CONTROLE constitui um dos princípios basilares da administração, de tal forma que a inexistência dessa função ou as deficiências que apresentar tem reflexos diretos e negativos com a mesma intensidade nas demais funções (ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E COMANDO), decretando invariavelmente a frustração parcial ou total dos seus objetivos. Os resultados medíocres ou desastrosos na administração pública ou privada têm sempre como responsáveis às falhas do controle, de igual forma como o sucesso repousa fundamentalmente na sua eficiência. (2005, p.2).

Na administração pública, o valor da função controle é mais robusto em virtude do dever de prestar contas a que todo ente estatal está sujeito. Ele assume papel relevante na garantia de que os recursos repassados pelo Estado sejam

efetivamente empregados para o alcance dos objetivos dos programas e ações que compõem as políticas públicas – mitigando o desvio de verbas por meio da corrupção.

Mccubins e Schwartz (1984 *apud* SANTOS, 1999) apresentam dois tipos de controle: a “Patrulha de Polícia” e o “Alarme de Incêndio”. O primeiro é o modelo tradicional de controle, centralizado, ativo e direto, no qual o órgão de controle examina, por amostragem, as atividades de unidades da Administração Pública com o objetivo de detectar e sanar qualquer irregularidade ou desvio. O segundo tipo é menos centralizado e envolve intervenção menos ativa e direta que o anterior, em vez de examinar as atividades das unidades por amostragem, o tipo *Alarme de Incêndio* estabelece um sistema de regras, procedimentos e práticas informais que permitem que cidadãos e grupos organizados acompanhem as decisões e ações administrativas das unidades e reportem qualquer irregularidade ou desvio aos órgãos competentes.

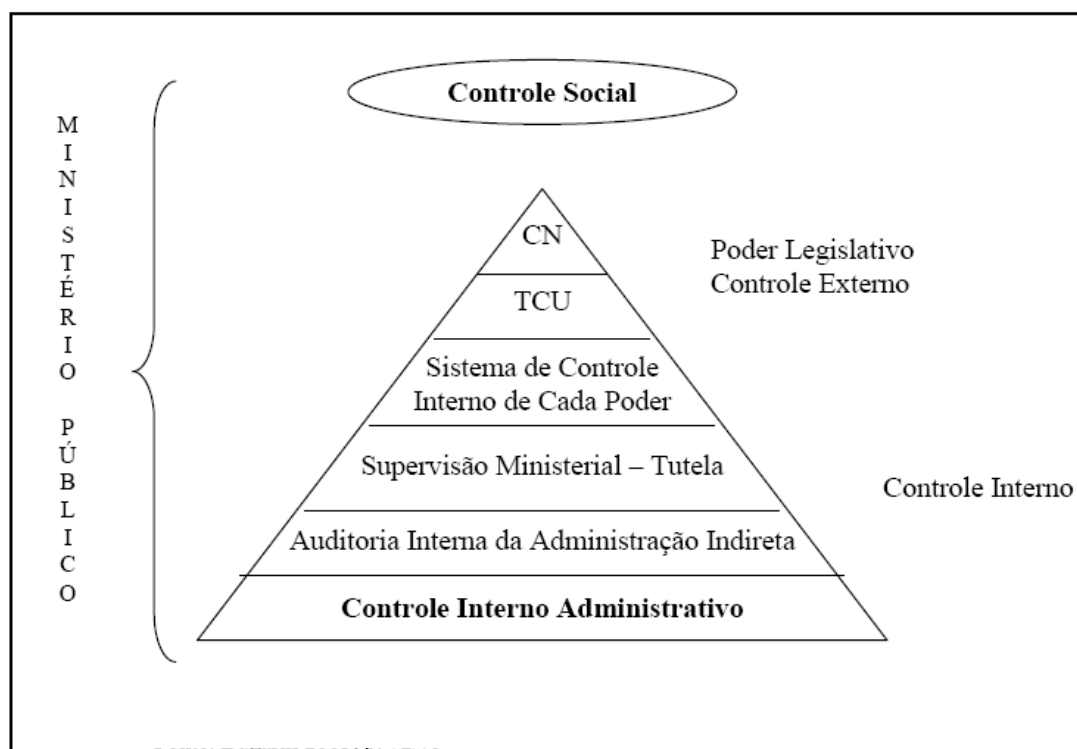
Estabeleceu-se, em outras palavras, um início de discussão sobre a efetividade do controle institucional (patrulha de polícia) – sob responsabilidade do Estado – comparativamente ao controle social (alarme de incêndio) – realizado pela sociedade sob tutela do Estado, embora esse não se constituísse objeto de estudo dos autores.

No Brasil, a Constituição de 1988 consolidou o processo de descentralização das competências do Estado, em especial a execução das políticas públicas sociais, para os entes da federação (estados e municípios) promovendo, ao mesmo tempo, uma redistribuição das receitas tributárias. A descentralização das políticas públicas além de promover uma mudança na forma de atuação do controle institucional, revelou que seria insuficiente para garantir a efetividade da política pública, gerando espaço para a consolidação do Controle Social.

Outra questão importante na discussão sobre o controle na gestão pública é a atuação dos diversos agentes incumbidos de realizá-lo. Pires Júnior (2001) citado por Bugarin *et alii* (2003) representou a rede de controle da aplicação dos recursos públicos da seguinte forma:



Figura 1 – Rede de Controle da Aplicação dos Recursos Públicos.



**Fonte:** Controle dos Gastos Públicos no Brasil (2003, p.74)

A pirâmide se origina no controle interno administrativo – de natureza operacional, sob responsabilidade de cada unidade administrativa – e inclui a auditoria interna – certificadora dos controles administrativos – a supervisão ministerial – sob responsabilidade dos ministérios e o Sistema de Controle Interno de cada poder da República. No poder executivo, a Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

O Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União – TCU representa o controle externo da administração. O Ministério Público é a instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127 da Constituição Federal de 1988).

As estruturas de controle (administrativo, legislativo e judiciário) devem operar integradas e sistematicamente visando à diminuição do custo do controle e a otimização dos resultados alcançados. A consistência dessa atuação integrada

depende, em grande medida, do grau de interação que os órgãos mantiverem com o controle cidadão.

### **1.1.1 O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**

O Sistema de Controle Interno dos poderes da república está consagrado no artigo 70 da Carta Magna de 1988, transcrito:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

A Controladoria-Geral da União - CGU exerce o papel de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, sendo responsável pelo cumprimento das atribuições previstas no artigo 74 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

A CGU foi criada no dia 2 de abril de 2001, pela Medida Provisória nº 2.143-31. Originalmente teve como propósito declarado o de combater, no âmbito do Poder Executivo Federal, a fraude e a corrupção e promover a defesa o patrimônio público.

A Lei 11.204, de 5.12.2005, ampliou as competências da CGU, incorporando as atividades de correição, prevenção à corrupção, ouvidoria e transparência da gestão, às atividades históricas da instituição (auditoria e fiscalização).

Até o final do exercício de 2002, as atividades da CGU concentraram-se na realização das auditorias de avaliação da gestão (em cumprimento a função de apoio ao TCU) e no acompanhamento da execução dos programas governamentais considerados prioritários, em função da aplicação de uma metodologia própria de trabalho.

Com a mudança de governo, no início de 2003, novos processos de trabalho foram inseridos na agenda da CGU, entre eles o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, doravante tratado como Programa de Fiscalização dos Municípios, nomenclatura pela qual ficou conhecido nacionalmente e conferiu visibilidade à CGU, nos meios sociais e acadêmicos.

### **1.1.2 O Programa de Fiscalização dos Municípios**

O Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos foi instituído por meio da Portaria 247, de 23.6.2003, com a finalidade de conferir maior transparência e visibilidade à gestão governamental, assegurar a correta aplicação dos recursos públicos em benefício da população, de modo a inibir e combater a corrupção e fomentar o controle social. Trata-se do primeiro instrumento de controle empregado sistematicamente, em nível nacional, para a verificação da efetividade das políticas públicas com execução descentralizada.

O programa consiste em um mecanismo de sorteio público para definição de regiões onde serão desenvolvidas fiscalizações especiais, por amostragem, com relação aos recursos públicos federais ali aplicados, por via dos órgãos da administração federal, diretamente ou por meio de repasse, sob qualquer forma, para órgãos das administrações dos Estados ou dos Municípios e quaisquer outros órgãos ou entidades legalmente habilitados.

A Partir de Sorteios Públicos, as equipes da CGU realizam contato com a população diretamente ou por meio dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas e também com o Ministério Público (Estadual e Federal) para, em seguida, deflagrar o seguinte processo operacional:

TABELA 1 – Fluxo Operacional do Sorteio

<i>Atividade</i>	<i>Descrição</i>
Elaboração de PAC	Consiste na definição dos procedimentos de fiscalização que serão aplicados nos municípios
Geração de Ordem de Serviço	Trata-se do comando institucional para que a fiscalização seja realizada.
Planejamento da Execução	As unidades regionais da CGU compõem as equipes e definem o período em que os exames serão realizados.
Trabalho de Campo	Trata-se da aplicação dos procedimentos constantes nas Ordens de Serviço.
Lançamento das Constatações	Trata-se do registro dos problemas identificados no município no sistema informatizado denominado ATIVA.
Envio do Informativo ao Município	O informativo é o documento prévio dirigido ao prefeito no qual são relatados os problemas identificados.
Conclusão da Ordem de Serviço	Após as análises das justificativas apresentadas pelo Prefeito a Ordem de Serviço é concluída no Sistema, pelas CGUs Regionais.
Revisão das Ordens de Serviços	As Coordenações-Gerais da CGU revisam os relatórios produzidos pelas regionais, aceitando ou solicitando ajustes.
Homologação das Ordens de Serviço.	Aceitação definitiva dos relatórios das CGU, depois de efetuadas as revisões, se for o caso.
Geração dos Relatórios Definitivos.	Após o lançamento dos registros definitivos, o Sistema gera três relatórios: Informativo ao Prefeito, Relatório Consolidado por Município e Relatório Consolidado por órgão.

**Fonte:** Manual Operacional do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios públicos (com adaptações do autor).

A partir das fiscalizações, a CGU tem condição de mapear os principais problemas relacionados às ações e programas governamentais, que estão ocorrendo na ponta – muitas vezes ignorados pelo ministério supervisor - e negociar com o gestor da política (ministros) a solução para eles, transferindo a discussão do âmbito das conseqüências (correção dos problemas pontuais nas prefeituras) para o âmbito das causas (correção dos gargalos gerenciais das políticas públicas). Este se constitui, de fato, no grande resultado do Programa de Fiscalização dos Municípios.

## 1.2 O Controle Social da Gestão Pública

Na vasta bibliografia sobre controle social no Brasil, sobressai o conceito utilizado pela Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre a Infância e Adolescência – REBIDIA, por sua simplicidade e aplicação prática à pesquisa ora realizada: Para a REBIDIA, controle social é “a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração de Plano de ação do município, estado ou governo federal”.

Paula (2005) explica simplificada a institucionalização do controle social no Brasil, utilizando o seguinte histórico:

a tradição mobilizadora no Brasil data do período colonial e alcançou o seu auge na década de 1960 durante o governo de João Goulart, quando a sociedade se organizou para as reformas no país e em seguida foi reprimida pelo golpe de 1964. Estas mobilizações reemergiram na década de 1970 e reforçaram a proposta de tornar a administração pública mais permeável à participação popular. Com essa herança de mobilizações sociais, nos anos de 1980 emergiu a vertente societal de reforma e gestão do Estado. (2005, p.154)

Levy (1999) apresenta dois motivos fundamentais para origem do controle social: a) as instituições desenhadas no século XVIII e XIX que redundaram na democracia representativa mostram-se incapazes de responder aos desafios das sociedades e dos governos contemporâneos; b) o crescimento das máquinas governamentais, em decorrência da expansão das funções do Estado, tem levado muitas vezes à sua inteira autonomização, à revelia dos mecanismos de controle democrático.

Em artigo sobre o controle social nas Organizações Sociais no Brasil, Nassuno (1999) explica a importância da participação dos usuários no controle dos serviços públicos, nos seguintes termos:

A participação dos usuários na gestão e no controle das entidades representa uma fonte de informação sobre o desempenho dos burocratas e sobre a qualidade dos serviços. Assim, mecanismos que viabilizam a participação dos usuários na gestão e no controle podem ser vistos como instrumentos de gestão para garantir a eficiência e a qualidade na implementação das políticas públicas. (1999, p.344).

Na discussão sobre Controle Social da Política de Saúde no Brasil, Assis e Villa (2003), comentam que a participação não pode ser entendida como uma extensão burocrática e executiva, mas como um processo contínuo de

democratização no âmbito local, o que implica o estabelecimento de uma nova sociabilidade política e um novo espaço de cidadania, e, nesse sentido, o cidadão deve ser o centro do processo de avaliação das ações nos serviços públicos.

Seguindo o mesmo raciocínio, Tenório (1998) citado por Paula (2005), entende a participação da sociedade na definição das políticas públicas como uma ação política deliberativa na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador, ou consumidor.

Para Santos (1999) é necessário o preenchimento de três pressupostos básicos para que se reconheça o controle social: *cidadania*, *sociedade organizada* e *organismos de representação*. Explica o autor que esse tripé de sustentação não se consegue de maneira simples, pois, a singularidade de grupos e o próprio corporativismo da democracia brasileira, levam ao distanciamento do interesse coletivo.

Por isso que a simples criação de um conselho não gera automaticamente o efetivo controle social da política, pois existem grupos que atuam na defesa de seus interesses, nem sempre coincidentes com os interesses da comunidade. Acrescente-se o fato de que – na concepção atual - a comunidade apresenta-se em desvantagem em relação ao governo, pois os representantes desse último segmento têm, invariavelmente, mais poder de barganha, podendo, por vezes, manipular o funcionamento dos conselhos.

O controle social se constitui em uma via de mão dupla: o Estado necessita que as comunidades locais atuem no controle das políticas públicas e a sociedade organizada precisa que o Estado institucionalize e reconheça esses grupos (atores sociais) como representativos da comunidade, para que eles possam oferecer contribuições formais ao Estado visando à melhoria das políticas públicas.

Mesmo com algumas imperfeições, o controle social se constitui em uma conquista de grande valor para a sociedade, pois favorece a criação das condições para que as comunidades locais possam interferir na formulação, no planejamento e no controle das políticas, minimizando os efeitos da autonomização do Estado, citado por Levy (1999).

### 1.2.1 Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Dentre as diversas formas de participação do cidadão nas decisões do Estado, (orçamento participativo, plebiscito, projetos de iniciativa popular, audiências públicas, fóruns, ouvidorias públicas) os conselhos gestores de políticas públicas é a que permite maior aproximação do cidadão com a política pública, pois os conselheiros são beneficiários da ação governamental e têm forte interesse em que a política alcance seus objetivos.

Paula (2005), explica que os conselhos gestores de políticas públicas no Brasil surgiram nos anos 1980 durante o processo de redemocratização e foram incorporados pela constituinte de 1988. A partir daí surgiram vários conselhos, como: Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, Conselhos de Saúde, Conselho Nacional da Educação, entre outros.

Para Daniel (2001), os conselhos gestores de política pública fazem parte de uma dimensão mais ampla das ações de governo e envolvem uma transformação na forma de fazer gestão pública. Eles têm a ver com uma concepção de partilha de poder. São novas esferas públicas no interior das quais a agenda fundamental é o fortalecimento dos direitos de cidadania.

Na opinião de Abramovay (2001), a profusão de conselhos gestores é “a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático.”. O mesmo autor reconhece a fragilidade de composição e de funcionamento dos conselhos, mas exalta sua importância como potencial de transformação política local, nos seguintes termos:

não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram. Se eles tendem muitas vezes a reproduzir um ambiente social avesso à ampla discussão dos assuntos públicos, não é menos certo que sua simples existência abre caminho para a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes. (2001, p. 121).

Os conselhos gestores – em sua maioria - têm como principais características, a independência dos órgãos governamentais para realizar sua missão, a competência para formular, coordenar e fiscalizar a execução das políticas, a gestão de fundos públicos destinados à política e a composição paritária entre representantes do poder público e da sociedade.

No estudo de Abramovay (2001) sobre os limites de atuação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CDR, é realizada uma reflexão sobre os principais problemas decorrentes da institucionalização dos conselhos como condição para recebimento dos recursos do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF:

O problema é que não se transferem, num passe de mágica, valores, comportamentos, coesão social e, sobretudo a confiança entre os indivíduos que os estimulem a tomar em conjunto iniciativas inovadoras. Isso significa que o risco de existir apenas como formalidade necessária à obtenção de recursos públicos é inerente ao próprio processo de descentralização, contra o qual não existe uma proteção administrativa genérica. (2001, p.124).

Por outro lado, quando os conselhos são criados e começam a funcionar com eficácia, criam-se espaços, onde segmentos da população se articulam, trocam informações, criam conceitos e transmitem esses conceitos para outros segmentos da população, fortalecendo e consolidando a política pública (DANIEL, 2001).

Da revisão de uma série de leituras sobre casos práticos de atuação dos conselhos gestores de políticas públicas é possível concluir, com bastante segurança, que independentemente dos problemas de sujeição aos governantes locais e da existência meramente formal dos conselhos – como condição para recepção dos recursos federais, da falta de condição técnica dos conselheiros para discutir a política pública, esse instrumento de controle social está em processo de aprimoramento constante e tende a – em médio prazo – gerar repercussões positivas para as políticas públicas e para a sociedade brasileira.



## CAPÍTULO II

### 2. O NEO INSTITUCIONALISMO E A ESCOLHA RACIONAL

Como marco conceitual e teórico o trabalho assume a abordagem do neo-institucionalismo, especificamente os preceitos da corrente da escolha racional, por entender que nessa reside os fundamentos que ajudam a entender os interesses e as regras do jogo inerentes ao funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar.

O neo-institucionalismo configura-se em uma abordagem paradigmática das ciências sociais que destaca o papel das instituições como elemento mediador entre as estruturas sociais e comportamentos individuais (THERET, 2003).

Hall e Taylor (2003), explicam que as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, pois, em última análise, é “*através das ações dos indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas*”. Assim, os neo-institucionalistas buscam basicamente responder a três questões essenciais: como os atores se comportam, o que fazem as instituições e por que as instituições se mantêm?

Para Gerschman e Santos (2006), uma grande parte da confusão que cerca o neo-institucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada, por isso a literatura consagrou três correntes predominantes: i) o histórico, originário da ciência política; ii) o sociológico, desenvolvida no âmbito da sociologia e, iii) da escolha racional, derivado da ciência econômica. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes, como passaremos a discutir.

O neo-institucionalismo *histórico* enfatiza a emergência das instituições como processos temporais concretos, enraizados no processo político. Neste contexto, os interesses – fortemente contingenciados pela trajetória das instituições - se remodelam na arena política, devendo ser considerados como resultados das instituições, portanto produtos das ações coletivas. (HALL e TAYLOR, 2003). Essa corrente favorece a compreensão da gênese e da importância das instituições no mundo político.

O institucionalismo *sociológico* supõe que as preferências são determinadas pelas representações culturais. Três características do institucionalismo em Sociologia conferem-lhe uma certa originalidade em relação às demais: i) os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em ciência política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem "padrões de significação" que guiam a ação humana; ii) O neo-institucionalismo sociológico distingue-se igualmente pelo seu modo de encarar as relações entre as instituições e a ação individual, em consonância com o "enfoque culturalista" mencionado acima, desenvolvendo, contudo, certos matizes particulares; iii) Por fim, os neo-institucionalistas sociológicos distinguem-se pela sua maneira de tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. Sustentam que, por exemplo, empreendedores fazem determinadas escolhas por conta do valor que acabou sendo atribuído a essa determinada noção em numerosos foros profissionais dos quais participaram, e porque essa determinada escolha ratifica seu papel social e sua visão do mundo.

Ferejohn e Pasquino (2001), explicam a origem da teoria da escolha racional – base teórica deste trabalho - e sua interpretação materialista da seguinte forma:

na sua maior parte a teoria da escolha racional entrou na ciência política a partir da economia, como resultado dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stogles e Mancur Olson. Para todos esses autores, os agentes sociais estariam interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a estrangulamentos de recursos materiais. Todas as teorias resultantes se estruturam da mesma forma: as escolhas feitas pelos agentes devem ser explicadas em termos da variabilidade dos estrangulamentos materiais enfrentados por eles. (2001, p.5).

O institucionalismo da *escolha racional* supõe que as preferências (individuais ou sociais) são pré-estabelecidas. Para essa abordagem os agentes buscam a maximização de seus interesses, dos seus benefícios – seria a chamada a racionalidade instrumental calculadora das preferências dos atores (individuais ou sociais). Os teóricos institucionalistas da escolha racional considerariam os interesses como pontos de partida para a ação.

Nesse ponto cabe uma distinção entre o neo-institucionalismo da escolha racional e os teóricos da Nova Economia Institucional – NEI. Estes últimos tratariam

as instituições como mecanismos que geram ou sustentam um equilíbrio de mercado, originadas da necessidade de disciplinar e prever o comportamento dos atores – enfatizam mais diretamente o papel das organizações no processo da atividade econômica. Aqueles, os institucionalistas da escolha racional, tratariam as instituições como espaços de conflitos – algo inerente mesmo à atividade humana.

Apesar dos inúmeros debates internos – com variantes entre uma análise e outra – existem pontos em comum nessa vertente neo-institucional, podendo ser compostas quatro propriedades essenciais: i) trabalha com uma série característica de pressupostos comportamentais; ii) consideram a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva; iii) enfatiza o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas; e iv) desenvolveu-se um enfoque que lhe é própria no tocante à explicação da origem das instituições.

Hall e Taylor (2003) explicam esses pressupostos: i) os atores compartilham um conjunto determinado de preferências e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências; ii) os indivíduos agem de modo a ampliar a satisfação de suas próprias preferências em detrimento dos resultados que deveriam produzir para a coletividade; iii) o comportamento dos atores é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativo ao comportamento provável dos outros autores; e, iv) o processo de criação das instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados.

Os mesmos autores afirmam ser o institucionalismo da escolha racional contribuinte relevante para a análise desse tipo de processo, mormente ao chamar a atenção para aspectos fundamentais da vida política, não considerados pelas outras abordagens e ao oferecer instrumental analítico correspondente.

## 2.1 Os Conselhos de Alimentação Escolar à Luz da Teoria Neo-Institucionalista da Escolha Racional.

O direito à alimentação escolar, pelos alunos do ensino fundamental, está assegurado no inciso VII, do artigo 208 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material-didático escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde. (negritei)

Em face desse direito o governo instituiu em 1955 o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. O Programa pretende, por meio da transferência de recursos financeiros, garantir a alimentação escolar dos alunos da educação infantil (creches e pré-escola) e do ensino fundamental, inclusive das escolas indígenas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Seu objetivo é atender – em caráter complementar - às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Os recursos repassados pela União, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação, destinam-se à compra de alimentos pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e pelos municípios. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. As Secretarias de Educação têm autonomia para gerenciar os recursos e compete a elas a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar.

A aquisição dos gêneros alimentícios para o cumprimento do cardápio é de responsabilidade dos estados e municípios, e devem obedecer a todos os critérios estabelecidos na Lei nº 8.666, de 21.6.2003, e suas alterações, que tratam de licitações e contratos na administração pública.

Desde a sua criação até 1993, a execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, realizava as licitações para aquisição dos alimentos e os distribuía em todo território nacional. Por meio da Lei 8.913, de 12.7.94, foi inaugurada a descentralização dos recursos para a execução do programa, mediante a celebração de convênios com estados e

municípios. A consolidação da execução descentralizada ocorreu em 1998 (Medida Provisória nº 1.784, de 14.12.1998), pois, além do repasse direto aos municípios, foi excluída a necessidade de celebração de convênio. Em junho de 2000, em uma outra reedição da MP 1784/98, foram instituídos os Conselhos de Alimentação Escolar – CAE (MP 1979-19, de 2.6.2000). O processo de descentralização das políticas públicas legitimou a existência dos Conselhos de Alimentação Escolar, pela incapacidade de o Estado assumir sozinho a responsabilidade pelo controle na aplicação dos recursos da merenda escolar.

Os CAE se constituem em colegiados deliberativos e autônomos que têm como principal objetivo fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos pelo programa e zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas. Eles se apresentam como instrumento com maior capacidade de controle da política pública, pois seus membros estão próximos dos beneficiários, podendo, a qualquer instante, dialogar com alunos, professores e gestores municipais, identificando os desvios e buscando as soluções com os órgãos locais e nacionais responsáveis pela política de merenda escolar.

Mas, à luz da teoria da escolha racional, os conselhos, como qualquer outra unidade organizacional, estão submetidos às regras do jogo e às preferências dos agentes, portanto, essa instituição com extrema potencialidade de tornar efetivas as políticas públicas, pode, no extremo, se transformar em mais um mecanismo de manipulação dos interesses sociais.

Importam, nesse momento, discutir as principais regras do jogo - aqui entendidas como as instituições, as leis e normativos que regulam a matéria – e as preferências dos agentes interessados no funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar.

A primeira questão (regra do jogo) a ser abordada é a gênese dos conselhos como instituição. Os conselhos não surgiram por demanda da sociedade organizada em decorrência da preocupação de pais e professores com a situação nutricional das crianças regularmente matriculadas no ensino fundamental das escolas públicas municipais e estaduais. Esse esforço caracterizaria uma tentativa de constituição de controle social sólido e permanente, pois teria surgido em decorrência da pressão dos principais beneficiários da política. Na verdade, os conselhos foram criados “de cima para baixo”, como uma condição imposta pelo Estado para transferir os

recursos da merenda escolar aos estados e municípios, conforme pode se comprovar pela leitura do artigo 3º, do § 7º, da MP 1979-19, transcrito:

**§ 7º Fica o FNDE autorizado a não proceder ao repasse dos recursos financeiros** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, na forma estabelecida pelo seu Conselho Deliberativo, comunicando o fato ao poder legislativo correspondente, nos seguintes casos:

**I - não constituírem o respectivo CAE, no prazo de noventa dias, a contar de 5 de junho de 2000;**

II - não apresentarem a prestação de contas;

III - não aplicarem testes de aceitabilidade e controle de qualidade dos produtos adquiridos com os recursos do PNAE, a ser disciplinado pelo FNDE. (negritei)

Desta primeira regra vislumbra-se a primeira preferência, de um agente ainda não mencionado no texto: o prefeito. É fundamental para o prefeito, que o conselho esteja formalmente constituído – e se mantenha - senão o município não será contemplado com os recursos federais complementares para a alimentação dos estudantes.

Outro interesse significativo do executivo municipal na manutenção dos conselhos é que os recursos oriundos do governo federal para a merenda escolar aqueçam o comércio local e a agricultura familiar gerando empregos e renda para a comunidade local.

A análise mais completa dessa regra impõe a transcrição de outra: as atribuições do Conselho de Alimentação Escolar. Nos termos do artigo 17 da Resolução nº 32, de 10.8.2006, do Conselho Deliberativo do FNDE, que detalhou operacionalmente a MP 2.178-36, compete ao Conselho de Alimentação Escolar:

I - acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;

II - acompanhar e monitorar a aquisição dos produtos adquiridos para o PNAE, zelando pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, até o recebimento da refeição pelos escolares;

III - orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios, seja em depósitos da Entidade Executora e/ou das escolas;

IV - comunicar à EE a ocorrência de irregularidades em relação aos gêneros alimentícios, tais como: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvios e furtos, dentre outros, para que sejam tomadas as devidas providências;

V - divulgar em locais públicos os recursos financeiros do PNAE transferidos à EE;

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

VII – comunicar ao FNDE e ao Ministério Público Federal qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, em especial aquelas de que tratam os incisos II a IV do artigo 25 desta Resolução, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;

VIII - receber e analisar a prestação de contas do PNAE enviada pela Entidade Executora, remetendo ao FNDE, posteriormente, apenas o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira com parecer

conclusivo (Anexo I desta Resolução) o qual deverá ser elaborado, observando o “Roteiro para Elaboração do Parecer Conclusivo do CAE”, acompanhado do extrato bancário da conta específica do programa;  
IX – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado.

Depreende-se da leitura da regra anterior (art. 7º da MP 1979) que o FNDE condiciona a transferência de recursos à existência de prestação de contas, embora os conselhos detenham uma competência muito mais ampla. Ou seja, se o CAE deixar de atuar durante todo o exercício, omitindo-se, dentre outros, do dever de auxiliar na elaboração dos cardápios, de conferir a quantidade e a qualidade da merenda comprada, de verificar a distribuição e a armazenagem dos alimentos, mas, organizar e remeter a prestação de contas em tempo ao FNDE, os recursos estão garantidos.

Deduz-se que, embora o prefeito tenha benefícios na constituição dos conselhos, não é interessante para ele que os conselhos funcionem de acordo com a regra, pois quanto menor for o número de reuniões e de diligências realizadas pelo conselho menor será a capacidade desse de ressaltar ou rejeitar as contas do prefeito ao final do ano. Se o conselho não atuar preventivamente, acompanhando *pari passu* a execução do programa, o prefeito poderá, por exemplo, direcionar as aquisições para as empresas que financiaram sua campanha política e distribuir os alimentos para as escolas situadas nos bairros onde ele possui maior densidade eleitoral. Obviamente, há gestores locais comprometidos com o bem-estar da sociedade, que independentemente da exigência legal, agirá de forma correta, mas a regra do jogo deixa um espaço significativo para que os maus gestores se beneficiem com os recursos públicos – respaldados por um parecer de agentes locais.

Outro aspecto importante da regra do jogo é a composição dos conselhos. De acordo com a Medida Provisória 1979-19, de 2.6.2000, o CAE terá a seguinte composição:

- I - um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;
- II - um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder;
- III - dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe;
- IV - dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares;
- V - um representante de outro segmento da sociedade local.

De acordo com a Teoria da Escolha Racional, todos esses agentes têm preferências e podem agir em benefício próprio. Os conselheiros podem exercer uma importante missão social <sup>1</sup> ou agir como prepostos do prefeito e secretário de educação, eximindo-se de suas atribuições ou utilizando essas para construir uma carreira política, notadamente, se colocando como candidatos a vereador. Da mesma forma, os Conselheiros podem atuar para que os alimentos sejam adquiridos de suas empresas preferenciais ou conduzir os alimentos com maior qualidade para as escolas em que seus filhos estudem, confirmando a teoria da escolha racional.

Muito embora exista o impedimento legal<sup>2</sup> dos representantes do poder executivo e do poder legislativo local em assumirem a direção do CAE, não é necessário muito esforço para localizar uma série de leis locais que exorbitam a Lei Federal, não apenas colocando o representante municipal no posto máximo do conselho, mas, alterando a paridade de sua composição.

Do ponto de vista do Ministério da Educação, órgão máximo da república responsável pela política, existe o interesse de que a política de alimentação escolar seja eficaz, para que haja a possibilidade de ampliação do número de beneficiários ou do valor repassado para estados e municípios, a exemplo do que ocorreu recentemente com as escolas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos.

As fiscalizações realizadas pela CGU no âmbito do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos – além da obrigação legal de caracterizar as eventuais irregularidades na aplicação do dinheiro público e de identificar os respectivos responsáveis - têm o intuito de fomentar o controle social das políticas públicas. Seu papel é agir como representante do Estado para reforçar o significado e a importância do Controle Social, incentivando seus agentes a defenderem os interesses públicos por meio da isenta fiscalização dos recursos repassados aos estados e municípios.

Empiricamente, os municípios fiscalizados pela CGU devem ter aperfeiçoado seus mecanismos de participação social na política de merenda escolar. Eis o que descobriremos no último capítulo do trabalho.

---

<sup>1</sup> “O exercício do mandato de Conselheiro do CAE é considerado serviço público relevante e não será remunerado” (§ 4º, artigo 3º, da Medida Provisória 1979-19, de 2.6.2000)

<sup>2</sup> “A escolha do Presidente e do Vice-Presidente somente deverá recair entre os representantes previstos nos itens III, IV e V, do artigo 16 dessa Resolução”. (inciso II, artigo 18 da Resolução/FNDE/CD nº. 32, de 10.8.2006.



## CAPÍTULO III

### 3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Além da identificação e análise das principais regras referentes ao funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar e da forma de execução das fiscalizações da CGU – utilizadas no referencial teórico – a comprovação das hipóteses de pesquisa impunha a necessidade de aplicação de questionários, a serem preenchidos pelos presidentes dos conselhos com a finalidade de caracterizar possíveis diferenças de atuação dos conselhos, antes e após as fiscalizações da CGU.

Os questionários eram compostos de três blocos de perguntas:

Bloco I – teve como objetivo mapear o conhecimento do conselho sobre as ações da CGU no município, assim como caracterizar sua atuação no decorrer da fiscalização, constituído das seguintes questões:

1. Você conhece o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos?
2. Você soube que a CGU fiscalizou seu município?
3. O conselho foi comunicado previamente das fiscalizações?
4. O conselho se reuniu com os fiscais antes da fiscalização?
5. Foram Identificados problemas em relação ao PNAE em seu município?

Se sim, responda as questões 6 a 8.

6. O conselho tomou conhecimento dos problemas identificados no município?

7. O conselho foi chamado a contribuir na identificação de soluções para os problemas identificados?

8. O conselho acompanhou as providências adotadas pela Prefeitura visando à correção dos problemas identificados?

Bloco II – teve como objetivo identificar se as fiscalizações da CGU alteraram a forma de funcionamento do conselho em relação às atividades formalmente instituídas, com as seguintes perguntas:

1. Qual a periodicidade média das reuniões do conselho?
2. Percentual de reuniões realizadas com todos os membros do conselho.
3. Alguma reunião deixou de ocorrer por falta de quorum?
4. O CAE atua no processo de licitação dos alimentos a serem adquiridos?
5. O CAE atua na composição dos alimentos para escolha do cardápio?
6. O CAE verifica a quantidade e a qualidade de alimentos que chega à escola?
7. O CAE está atuando no exame da Prestação de Contas, na forma definida na legislação?
8. O CAE solicitou formalmente à prefeitura informações sobre a execução do programa?
9. Os conselheiros têm acesso ao extrato da conta bancária do PNAE?

Bloco III – teve como finalidade caracterizar a articulação do Conselho com a sociedade e com os demais órgãos de controle, por meio dos seguintes questionamentos:

1. O conselho manteve contato com o FNDE com a finalidade de denunciar irregularidades ou de articular ações de fortalecimento do controle social?
2. O conselho manteve contato com os órgãos de controle (TCU, Ministério Público, CGU, Câmara Legislativa) para denunciar irregularidades ou propor ações conjuntas de controle do programa.
3. Os alunos comunicaram o conselho sobre problemas em relação à distribuição e qualidade dos alimentos?
4. As atas das reuniões são divulgadas à população?
5. As reuniões são abertas à população?
6. O conselho divulga as datas e locais de reunião?
7. Houve aumento na oferta de conselheiros?

O passo seguinte consistiu na tabulação das respostas do questionário, que produziram os resultados discutidos no último capítulo deste trabalho.

## CAPÍTULO IV

### 4. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA

#### 4.1 Limitação do Escopo da Pesquisa

Dos 29 questionários encaminhados aos Presidentes dos CAE obtive – até o limite de prazo de espera - resposta de 14, que passou a ser a referência comparativa das respostas encaminhadas. (100%). Vale consignar que um dos questionários registrou que a fiscalização da CGU ocorreu apenas uma vez, não sendo possível aproveitá-lo em sua totalidade.

As respostas ao primeiro bloco de perguntas não foram aproveitadas em sua totalidade, pois havia várias incoerências, como por exemplo, conselhos que não tomaram conhecimento da fiscalização (questão 2), mas participaram de reuniões com os fiscais (questão 4). Outros responderam as questões 6 a 8, mesmo informando que não foram identificados problemas no funcionamento do conselho.

#### 4.2 Apresentação dos Resultados

De acordo com as respostas fornecidas as atribuições conferidas legalmente aos conselhos<sup>3</sup> estão sendo desenvolvidas praticamente em sua plenitude: 100% dos conselhos acompanham a aplicação dos recursos transferidos ao PNAE, monitoram a aquisição dos produtos e fiscalizam a execução financeira por meio da análise das prestações de contas apresentadas pelas prefeituras e governos estaduais. Apenas 54% dos conselhos comunicam irregularidades aos gestores, notadamente em relação à ocorrência de furto ou deterioração de alimentos.

Vale registrar, também, que a CGU e o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos têm ampla visibilidade junto aos conselhos (84% conhecem a instituição) e que 70% dos conselhos tomaram conhecimento das fiscalizações da CGU.

No entanto, a questão investigada no trabalho é se as fiscalizações da CGU afetaram o funcionamento dos conselhos, tanto é, que o questionário foi formatado para possibilitar a comparação entre as formas de atuação desses, antes e depois das fiscalizações.

---

<sup>3</sup>Elencadas na Resolução nº 32/2006, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação – FNDE.

As Tabelas II e III consolidam as respostas dos questionários. A coluna “*manteve*” indica o percentual de conselhos que não alteraram a sua forma de funcionamento – em relação ao quesito avaliado - mesmo após a realização das duas fiscalizações pela CGU. A coluna “*ampliou*” indica os resultados positivos – os ganhos das fiscalizações – da Controladoria-Geral da União.

Tabela 2 – Consolidação das respostas do Bloco II do questionário.

Item	Quesito Avaliado	Manteve %	Ampliou %
1	Periodicidade das reuniões	77	23
2	Reuniões realizadas com todos os membros	58	42
3	Frequência dos Conselheiros às reuniões	75	25
4	Fiscalização das Licitações de Alimentos	75	25
5	Composição do cardápio	83	17
6	Quantidade e qualidade dos alimentos entregues	90	10
7	Atuação na Prestação de Contas	80	20
8	Acompanhamento da Execução	90	10
9	Acesso ao extrato da conta do PNAE	75	25

Fonte: Incidência da Atuação da Controladoria-Geral da União no Controle Social da Alimentação Escolar, 2007.

Tabela 3 - Consolidação das respostas do Bloco III do questionário.

Item	Quesito Avaliado	Manteve %	Ampliou %
1	Relacionamento com FNDE	100	0
2	Relacionamento com os órgãos de controle	100	0
3	Relacionamento com beneficiários	100	0
4	Divulgação das atas do conselho	100	0
5	Abertura das reuniões à população	89	11
6	Divulgação de calendário das reuniões	100	0
7	Oferta de Conselheiros	100	0

Fonte: Incidência da Atuação da Controladoria-Geral da União no Controle Social da Alimentação Escolar, 2007.

### 4.3 Análise dos Resultados

A análise dos resultados será realizada à luz das hipóteses de pesquisa formuladas inicialmente.

**4.3.1 - a partir das fiscalizações da CGU, o conselho passou a realizar atividades previstas formalmente, que não eram realizadas antes.**

O maior ganho obtido pela CGU junto aos Conselhos de Alimentação Escolar foi a ampliação do número de reuniões realizadas com todos os conselheiros: 42% das respostas indicam que as fiscalizações da CGU induziram a maior participação dos conselheiros nas reuniões, agregando qualidade ao controle social da política de merenda escolar do país.

Outra boa notícia é que 25% dos conselhos passaram a fiscalizar as licitações dos alimentos, o que antes não era feito. O mesmo percentual de conselhos fortaleceu o controle financeiro do programa por meio da verificação dos extratos das contas. Além disso, 17% começaram a influenciar na composição dos cardápios e 10% iniciaram a verificação “in loco” da quantidade e da qualidade dos alimentos adquiridos pelo programa.

A melhoria dos conselhos – nesse segmento – tem uma explicação simples: elas ocorreram em assuntos em que o Controle Institucional atua mais fortemente, ou seja, na verificação de que os instrumentos legais – as regras do jogo formalizadas – estão sendo cumpridas. As unidades locais que aperfeiçoaram o funcionamento dos CAE desejam que os órgãos de controle e de coordenação da política de merenda escolar o vejam e valorizem como unidades responsáveis na aplicação dos recursos, pois eles têm interesses em financiamentos públicos diversos. A avaliação positiva quanto à aplicação dos recursos da merenda sensibiliza outros setores do governo a priorizar a liberação dos recursos para o município. Por outro lado, a fiscalização é dotada do atributo punitivo, e serviu para provocar a reflexão em parte dos conselhos sobre as sanções que poderiam advir caso não houvesse uma correção de rumos.

A consolidação das respostas dos questionários (tabela 2) deixa evidente a confirmação parcial dessa hipótese.

**4.3.2 - a partir das fiscalizações da CGU houve uma ampliação do contato entre os conselhos e os órgãos responsáveis pelo monitoramento e controle da política pública.**

**4.3.3 - o Controle Social do PNAE foi fortalecido devido à aproximação do conselho com a comunidade (alunos, pais e professores) induzida pela fiscalização da CGU.**

Ao contrário da primeira hipótese, a Tabela 3 não deixa dúvidas de que as fiscalizações da CGU não incidiram no controle social da merenda escolar no que

diz respeito ao relacionamento dos conselhos com os organismos responsáveis pelo controle e monitoramento da política pública, assim como não patrocinou o maior envolvimento dos conselhos com a comunidade diretamente interessada na política (alunos, pais e professores).

A explicação que surge para o fato é que essas ações que promoveriam a interação com a comunidade e a renovação contínua do controle social não fazem parte das regras do jogo. Os conselhos não estão obrigados legalmente a buscar sua renovação ou a capturar “novo pares” para ajudar a desincumbir sua missão. Para alcançar esse resultado, muito mais do que sugestões dos órgãos de controle é necessária a vontade e a participação dos dirigentes locais.

A Teoria Neo-Institucionalista da Escolha Racional ajuda a explicar o porquê de essas hipóteses não se confirmarem: onde não há instituição (regra do jogo) prevalecem as preferências e interesses individuais dos agentes.

Se a regra estabelecesse a obrigatoriedade de aproximação dos conselhos com os agentes coordenadores e controladores da política e com a comunidade, construísse indicadores que possibilitassem o monitoramento das ações dos conselhos e criasse sanções – para os agentes responsáveis pelo descumprimento da regra - os resultados, muito possivelmente, seriam bem mais “*interessantes*” para a sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo verificar o nível de incidência das fiscalizações realizadas pela CGU, no âmbito do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, no funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar -mecanismo de controle social instituído para fiscalizar a política de alimentação escolar do Brasil.

A hipótese principal era que as fiscalizações da CGU agregavam valor ao controle social, notadamente porque a partir dessas os conselhos passariam a realizar atividades, previstas formalmente, que antes não eram desenvolvidas. Agregavam-se à principal, duas hipóteses complementares: a CGU propiciou a ampliação do contato entre os conselhos e os órgãos responsáveis pelo monitoramento e controle da política pública e induziu a aproximação do conselho com a comunidade (alunos, pais e professores).

A discussão da questão exigiu que o assunto fosse abordado em duas frentes teóricas: na primeira, uma contextualização sobre o controle da política pública (institucional e social) e em seguida, de forma mais densa, um resgate sobre o neo-institucionalismo, em especial sobre a corrente da escolha racional, que justificou os resultados do trabalho.

Da exploração teórica sobre controle social duas questões são relevantes: a primeira denomina-se, “via de mão dupla”, e explica que o Estado necessita que as comunidades locais atuem no controle das políticas públicas – em razão de sua incapacidade executiva - e a sociedade organizada precisa que o Estado institucionalize e reconheça esses grupos (atores sociais) como representativos da comunidade, para que eles possam oferecer suas contribuições formais, visando à melhoria das políticas públicas. A segunda diz respeito às limitações de atuação desse instrumento de controle: mesmo com algumas imperfeições, o controle social se constitui em uma conquista de grande valor para a sociedade, pois favorece a criação das condições para que as comunidades locais possam interferir na formulação, no planejamento e no controle das políticas públicas. Isso quer dizer que, embora ainda haja muitos problemas a serem enfrentados, o controle social é irreversível, como instrumento auxiliar do controle institucional das políticas públicas.

O neo-institucionalismo é uma abordagem das ciências sociais que destaca o papel das instituições como elemento mediador entre as estruturas sociais e comportamentos individuais. Existem três correntes predominantes: histórica, sociologia e a teoria da escolha racional.

O institucionalismo da *escolha racional* supõe que as preferências individuais são pré-estabelecidas. Para essa abordagem os agentes buscam a maximização de seus interesses, dos seus benefícios. Os teóricos institucionalistas da escolha racional consideram os interesses como pontos de partida para a ação, sem ignorar, entretanto, a existência das instituições. Assim, os resultados das políticas podem ser explicados pela combinação das preferências individuais com as instituições, ou seja as regras do jogo.

A pesquisa identificou que as fiscalizações da CGU trouxeram resultados positivos para o controle social da merenda escolar: i) aumentou em 42% o número de reuniões realizadas com todos os conselheiros; ii) 25% dos conselhos passaram a fiscalizar as licitações dos alimentos, o que antes não ocorria; iii) 17% passaram a influenciar na composição do cardápio; e iv) 10% começaram a verificar a quantidade e qualidade dos alimentos adquiridos pelo programa. Esses indicadores confirmam a primeira hipótese, pois houve um aprimoramento e ampliação dos procedimentos formais sob responsabilidade do Conselho, em decorrência da atuação da CGU.

As duas outras hipóteses de trabalho não se confirmaram. As ações da CGU não se revelaram suficientes para ampliar a articulação dos conselhos com os órgãos responsáveis pela coordenação e controle da política pública, assim como não influenciou na aproximação do conselho com a comunidade escolar (alunos, pais e professores).

Ambos os resultados – confirmação e negação das hipóteses - podem ser justificados pela combinação dos dois fatores estruturantes da teoria neo-institucionalista da escolha racional: as instituições (regras do jogo) e as preferências dos agentes.

O aperfeiçoamento do controle social da merenda escolar ocorreu justamente nas situações em que as regras estão postas e consolidadas, nas atribuições formalmente designadas aos conselheiros. A fiscalização da CGU serviu para que os entes municipais provocassem uma reflexão em parte dos conselhos sobre as sanções que poderiam advir caso não houvesse uma adaptação dos seus



procedimentos. Aliado ao efeito coercitivo das fiscalizações, esses mesmos agentes preferiram ser vistos pelos órgãos coordenadores das políticas como instituições que aplicam os recursos de modo responsável, em razão da necessidade de buscar financiamento para outras áreas. De fato, como existe uma preferência predominante dos agentes – obtenção dos recursos da merenda escolar – parte dos agentes optou por incorporar os procedimentos que não eram realizados à rotina dos Conselhos por receio de terem as verbas bloqueadas pelo FNDE. Nesses casos as regras do jogo preponderaram sobre as preferências dos agentes.

Por outro lado, a não incidência das fiscalizações da CGU no que se refere à aproximação dos conselhos com os órgãos de controle e com a comunidade escolar tem explicação na inexistência de obrigação legal em relação ao assunto. Os agentes – prefeitos, secretários, conselheiros – não são obrigados a desempenhar tais ações, por isso preponderaram as preferências dos agentes: a inação.

Neste contexto torna-se imprescindível o fortalecimento das instituições de controle (institucional e social) para garantir que as legítimas preferências da sociedade sejam garantidas, colaborando para o alcance da tão esperada justiça social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselho além dos limites. **Revista Estudos Avançados. São Paulo**: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo - USP, vol 15, nº 43, dezembro, 2001.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. Social control and information democratization: a process under construction. **Rev. Latino-Am. Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-11692003000300017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-11692003000300017&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 09/02/2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Arnaldo Oliveira Júnior. 6. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Manual operacional do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos**. Brasília:CGU,2005. Trabalho não publicado.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.913, de 12 de julho de 1994**: dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. 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: 09/02/2007.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.204, de 5 de dezembro de 2005**. altera a lei 10.683, de 28 de maio de 2003: dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios; autoriza a prorrogação de contratos temporários firmados com fundamento no artigo 23 da lei 10.667, de 14 de maio de 2003; altera o artigo 4 da lei 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e a lei 11.182, de 27 de setembro de 2005; 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: 13/02/2007.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998**: dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/antigas1784.htm>>. Acesso em: 16/02/2007.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.979, de 2 de junho de 2000**: altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998: dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/antigas2143-31.htm>>. Acesso em: 14/03/2007.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001**: Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/antigas2143-31.htm>>. Acesso em: 16/02/2007.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.178-36, de 2 de abril de 2001**: Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.planalto.gov.br/ccivil/mpv/antigas2178-36.htm>>. Acesso em: 13/02/2007.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 247, de 23 de junho de 2003**: 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, sob a responsabilidade de órgãos federais, estaduais, municipais, ou de entidades legalmente habilitadas. DOU de 23jun2003.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 32, de 10 de agosto de 2006**: estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em <[http://www.fn-de.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao\\_escolar/alimentacao\\_esc.html#legislacao](http://www.fn-de.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao_escolar/alimentacao_esc.html#legislacao)>. Acesso em 13/02/2007.

BUGARIN, Soares Paulo, *et alli*. **Controle dos gastos públicos no brasil**: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. 1.ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stifung, 2003.

DANIEL, Celso. **O papel das conselhos de políticas públicas**. Disponível em <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=80](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=80)> . Acesso em 26abr2007.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política. **RBCS - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, vol 16, nº 45, fevereiro, 2001.

GERSCHMAN, Silvia; SANTOS, Maria Angélica Borges dos. O sistema único de saúde como desdobramento das políticas de saúde do século xx. **RBCS - Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, vol 61 nº 21, junho, 2006.

GUALAZZI, Eduardo L. Botelho. **Regime jurídico dos tribunais de contas**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo: nº 58, 2003.

LEVY, Evelin. **Controle social e controle de resultados**: um balanço dos argumentos e da experiência recente, In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e GRAU, Nuria Cunill (orgs). 1.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MOURA, Renilda de Almeida. **IV semana de administração orçamentária, financeira e de contratações públicas do governo federal** : controles da administração pública. Disponível em [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos\\_e\\_semin/IV\\_adm\\_Orcament/oficina/Of70-CGU-APS-Controles\\_da\\_Administracao\\_Pblica.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_e_semin/IV_adm_Orcament/oficina/Of70-CGU-APS-Controles_da_Administracao_Pblica.pdf). Acesso em 15/03/2007.

NASSUNO, Marianne. **O controle social nas organizações sociais no brasil** In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e GRAU, Nuria Cunill (orgs). 1.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

Paula, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. 1.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

REBIDIA. **Controle social e participação nos conselhos municipais**. Disponível em <<http://www.rebidia.org.br/noticia1.html>>. Acesso em 15/03/2007.

REMYRECH, Rui. **Controle interno na administração pública**. Porto alegre, 2005. Disponível em <<http://www.tce.rs.gov.br/artigos/pdf/controle-interno-administracao-publica.pdf>>. Acesso em 02/04/2007.

SANTOS, Romualdo Anselmo. **Controle social da política de saúde no brasil**. 1999. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília – Unb, Brasília.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, São Paulo, nº 58, 2003.

## LITERATURA CONSULTADA

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Gestão dos Recursos Federais: **manual para os agentes municipais**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/manualgestaorecursosfederais/index.asp>> Acesso em 16/03/2007..

\_\_\_\_\_. **Programa de fiscalização a partir de sorteios públicos**. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br/areaauditorialfiscalizacao/execucaoprogramasgoverno/index.asp#sorteios>> Acesso em 15/03/2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiro do pnae**. Disponível em <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/publicacoes/listapublicacoes/cartilha\\_pnae\\_4ed\\_0.pdf](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/page/tcu/publicacoes/listapublicacoes/cartilha_pnae_4ed_0.pdf)> . Acesso em 20/03/2007..

Gohn, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século xxi**: antigos e novos atores sociais. 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ongs e redes solidárias. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2005. Coleção questão da nossa época ; v.123)

## APÊNDICE 1 – CARTA DIRIGIDA AOS PRESIDENTES DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

Senhor Presidente do Conselho de Alimentação Escolar,

Damásio Alves Linhares Neto, Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União – CGU e Aluno do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, solicita a valorosa contribuição de Vossa Senhoria no sentido de responder ao questionário anexo a esta correspondência, para subsidiar o trabalho de pesquisa de conclusão do curso, sobre o controle social da merenda escolar em municípios fiscalizados pela CGU.

O objetivo principal da pesquisa é mapear as reações (positivas e negativas) do Conselho do Programa Nacional de Merenda Escolar às fiscalizações realizadas pela Controladoria-Geral da União.

O motivo da escolha do seu município é estritamente técnico: ele foi objeto de duas fiscalizações, o que possibilita a comparação da atuação do Conselho em momentos distintos (primeira e segunda fiscalização).

O questionário é composto de 24 questões dividida em 3 blocos:

BLOCO I – tem como objetivo mapear o conhecimento do Conselho sobre as ações da CGU no município, assim como caracterizar sua atuação no decorrer da fiscalização;

BLOCO II – tem como objetivo identificar se as fiscalizações da CGU alteraram a forma de funcionamento do Conselho (quantitativa e qualitativamente) em relação às atividades formalmente instituídas;

BLOCO III – tem como finalidade caracterizar a articulação do Conselho com a sociedade e com os demais órgãos de controle.

Solicito, ainda, em virtude da exigüidade do tempo para realização do trabalho, que os questionários sejam devolvidos até 19.3.2007.

Conto com sua generosidade e espírito público para desenvolver este trabalho acadêmico e, quiçá, poder contribuir para a melhoria do Controle Social do País.

Muitíssimo obrigado.

Estou a seu inteiro dispor para dirimir quaisquer dúvidas sobre o questionário.

Telefones: (61) 3412-7025 (trabalho), 3385-5406 (residência) e 8151-9514 (celular).

E-mails: damasiolinhares@uol.com.br (particular) [damasio.neto@cgu.gov.br](mailto:damasio.neto@cgu.gov.br)  
(institucional).

## APÊNDICE 2 - QUESTIONÁRIO

**BLOCO I** – Este bloco tem como objetivo mapear o conhecimento do Conselho sobre as ações da CGU no município, assim como caracterizar sua atuação no decorrer da fiscalização.

**1. Você conhece o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos?**

Sim  Não

**2. Você soube que a CGU fiscalizou seu município?**

somente na primeira fiscalização  somente na segunda fiscalização  em nenhuma  em ambas

**3. O conselho foi comunicado previamente das fiscalizações?**

somente na primeira fiscalização  somente na segunda fiscalização  em nenhuma  em ambas

**4. O conselho se reuniu com os fiscais antes da fiscalização?**

somente na primeira fiscalização  somente na segunda fiscalização  em nenhuma  em ambas

**5. Foram Identificados problemas em relação ao PNAE em seu município?**

Sim  Não

**Se sim, responda as questões 6 a 8**

**6. O conselho tomou conhecimento dos problemas identificados no município?**

somente na primeira fiscalização  somente na segunda fiscalização  em nenhuma  em ambas

**7. O Conselho foi chamado a contribuir na identificação de soluções para os problemas identificados?**

somente na primeira fiscalização  somente na segunda fiscalização  em nenhuma  em ambas

**8. O conselho acompanhou as providências adotadas pela Prefeitura visando a correção dos problemas identificados?**

somente na primeira fiscalização  somente na segunda fiscalização  em nenhuma  em ambas



**BLOCO II** – Este bloco tem como objetivo identificar se as fiscalizações da CGU alteraram a forma de funcionamento do Conselho (quantitativa e qualitativamente) em relação às atividades formalmente instituídas. Para isso torna-se necessário comparar a atuação do Conselho em dois momento distintos (antes e após as fiscalizações)

**1. Qual a periodicidade média das reuniões do Conselho?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> mensal	<input type="checkbox"/> mensal
<input type="checkbox"/> mensal	<input type="checkbox"/> mensal
<input type="checkbox"/> de mais de 1 até 3 meses	<input type="checkbox"/> de mais de 1 até 3 meses
<input type="checkbox"/> sem periodicidade definida	<input type="checkbox"/> sem periodicidade definida
<input type="checkbox"/> o conselho não se reuniu	<input type="checkbox"/> o conselho não se reuniu

**2. Percentual de reuniões realizadas com todos os membros do Conselho?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> até 50%	<input type="checkbox"/> até 50%
<input type="checkbox"/> de 51 a 70%	<input type="checkbox"/> de 51 a 70%
<input type="checkbox"/> de 71 a 90%	<input type="checkbox"/> de 71 a 90%
<input type="checkbox"/> de 91 a 100%	<input type="checkbox"/> de 91 a 100%

**3. Alguma reunião deixou de ocorrer por falta de quórum?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> nenhuma	<input type="checkbox"/> nenhuma
<input type="checkbox"/> até 2 reuniões	<input type="checkbox"/> até 2 reuniões
<input type="checkbox"/> de 3 a 5 reuniões	<input type="checkbox"/> de 3 a 5 reuniões
<input type="checkbox"/> mais de 5 reuniões	<input type="checkbox"/> mais de 5 reuniões

**4. O CAE atua no processo de licitação dos alimentos a serem adquiridos?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> em nenhuma processo	<input type="checkbox"/> em nenhuma processo
<input type="checkbox"/> de 1 a 50% dos processos	<input type="checkbox"/> de 1 a 50% dos processos
<input type="checkbox"/> de 51 a 70% dos processos	<input type="checkbox"/> de 51 a 70% dos processos
<input type="checkbox"/> de 71 a 99% dos processos	<input type="checkbox"/> de 71 a 99% dos processos
<input type="checkbox"/> em 100% dos processos	<input type="checkbox"/> em 100% dos processos

**5. O CAE atua na escolha dos alimentos para composição do cardápio?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> em nenhuma oportunidade	<input type="checkbox"/> em nenhuma oportunidade
<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes	<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes
<input type="checkbox"/> de 3 a 10 vezes	<input type="checkbox"/> de 3 a 10 vezes
<input type="checkbox"/> em todas as oportunidades	<input type="checkbox"/> em todas as oportunidades

**6. O CAE verifica a quantidade e a qualidade de alimentos que chega na escola?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> em nenhuma oportunidade	<input type="checkbox"/> em nenhuma oportunidade
<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes	<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes
<input type="checkbox"/> de 3 a 10 vezes	<input type="checkbox"/> de 3 a 10 vezes
<input type="checkbox"/> em todas as oportunidades	<input type="checkbox"/> em todas as oportunidades

**7. O CAE está atuando no exame da Prestação de Contas, na forma definida na legislação**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> em nenhuma oportunidade	<input type="checkbox"/> em nenhuma oportunidade
<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes	<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes
<input type="checkbox"/> de 3 a 10 vezes	<input type="checkbox"/> de 3 a 10 vezes
<input type="checkbox"/> em todas as oportunidades	<input type="checkbox"/> em todas as oportunidades

**8. O CAE solicitou formalmente à prefeitura informações sobre a execução do programa**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> em nenhuma oportunidade	<input type="checkbox"/> em nenhuma oportunidade
<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes	<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes
<input type="checkbox"/> de 3 a 10 vezes	<input type="checkbox"/> de 3 a 10 vezes
<input type="checkbox"/> em todas as oportunidades	<input type="checkbox"/> em todas as oportunidades

**9. Os conselheiros têm acesso ao extrato da conta bancária do PNAE?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> em nenhuma oportunidade	<input type="checkbox"/> em nenhuma oportunidade
<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes	<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes
<input type="checkbox"/> de 3 a 10 vezes	<input type="checkbox"/> de 3 a 10 vezes
<input type="checkbox"/> em todas as oportunidades	<input type="checkbox"/> em todas as oportunidades

BLOCO III – Este bloco tem como objetivo caracterizar a articulação do Conselho com a sociedade e com os demais órgãos de controle.

1. O conselho manteve contato com o FNDE com a finalidade de denunciar irregularidades ou de articular ações de fortalecimento do controle social?

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> nenhuma vez	<input type="checkbox"/> nenhuma vez
<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes	<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes
<input type="checkbox"/> de 4 a 10 vezes	<input type="checkbox"/> de 4 a 10 vezes
<input type="checkbox"/> mais de 10 vezes	<input type="checkbox"/> mais de 10 vezes

2. O Conselho manteve contato com os órgãos de controle (TCU, Ministério Público, CGU, Câmara Legislativa ) para denunciar irregularidades ou propor ações conjuntas de controle do programa.

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> nenhuma vez	<input type="checkbox"/> nenhuma vez
<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes	<input type="checkbox"/> de 1 a 3 vezes
<input type="checkbox"/> de 4 a 10 vezes	<input type="checkbox"/> de 4 a 10 vezes
<input type="checkbox"/> mais de 10 vezes	<input type="checkbox"/> mais de 10 vezes

3. Os alunos comunicaram o conselho sobre problemas em relação a distribuição e qualidade dos alimentos?

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> nenhuma ocorrência	<input type="checkbox"/> nenhuma ocorrência
<input type="checkbox"/> de 1 a 3 ocorrências	<input type="checkbox"/> de 1 a 3 ocorrências
<input type="checkbox"/> de 4 a 10 ocorrências	<input type="checkbox"/> de 4 a 10 ocorrências
<input type="checkbox"/> mais de 10 ocorrências	<input type="checkbox"/> mais de 10 ocorrências

**4. As atas das reuniões são divulgadas para a população?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> nenhuma ocorrência	<input type="checkbox"/> nenhuma ocorrência
<input type="checkbox"/> de 1 a 3 ocorrências	<input type="checkbox"/> de 1 a 3 ocorrências
<input type="checkbox"/> de 4 a 10 ocorrências	<input type="checkbox"/> de 4 a 10 ocorrências
<input type="checkbox"/> mais de 10 ocorrências	<input type="checkbox"/> mais de 10 ocorrências

**5. As reuniões são abertas à população?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> nenhuma reunião	<input type="checkbox"/> nenhuma reunião
<input type="checkbox"/> de 1 a 3 reuniões	<input type="checkbox"/> de 1 a 3 reuniões
<input type="checkbox"/> todas as reuniões	<input type="checkbox"/> todas as reuniões

**6. O conselho divulga as datas e locais de reunião para a população?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> nenhuma ata é divulgada	<input type="checkbox"/> nenhuma ata é divulgada
<input type="checkbox"/> até 50% das atas são divulgadas	<input type="checkbox"/> até 50% das atas são divulgadas
<input type="checkbox"/> todas as atas são divulgadas	<input type="checkbox"/> todas as atas são divulgadas

**7. Houve aumento na oferta de candidatos a conselheiro?**

Antes das Fiscalizações	Após as Fiscalizações
<input type="checkbox"/> não houve	<input type="checkbox"/> não houve
<input type="checkbox"/> até 50%	<input type="checkbox"/> até 50%
<input type="checkbox"/> acima de 50%	<input type="checkbox"/> acima de 50%

APÊNDICE 3 – RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS SORTEADOS DUAS VEZES

MUNICÍPIO	UF	SORTEIOS	
Assis Brasil	AC	4	19
Jacuípe	AL	5	18
Alvarães	AM	2	16
Parintins	AM	3	12
São Francisco do Conde	BA	6	13
Pedro Canário	ES	8	21
Inaciolândia	GO	2	22
Vila Rica	MT	3	16
Paranaíba	MS	5	22
Banach	PA	4	12
Marituba	PA	3	22
Várzea	PB	5	12
Saloá	PE	5	18
Surubim	PE	3	19
Cristino Castro	PI	Pil. (*)	10
Guaribas	PI	Pil. (*)	10
Borrazópolis	PR	7	21
Iporã	PR	3	22
Prado Ferreira	PR	6	20
Paraíba do Sul	RJ	5	22
Piraí	RJ	6	19
Tanguá	RJ	3	16
Teresópolis	RJ	4	17
Buritis	RO	6	22
Amajari	RR	2	17
Caracaraí	RR	4	18
Paraíso do Sul	RS	5	20
Araguaina	TO	3	11
Pau D'arco	TO	4	12

(\*) Referem-se aos municípios objeto de fiscalização piloto, realizadas antes do primeiro sorteio.

Os municípios sombreados responderam ao questionário.