

O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar

Cláudia Vieira Pereira

Paulo Henrique Ramos Medeiros

1. INTRODUÇÃO

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

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

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

No entanto, auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em programas de governo que exigem a atuação de conselhos demonstraram que eles ainda estão despreparados para exercer suas funções (BRASIL, 2002, 2003, 2004).

Cláudia Vieira Pereira é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, lotada na 6ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal, em Brasília. Especialista em Controle Externo - Área de Análise e Avaliação da Gestão Pública pelo Instituto Serzedello Corrêa/TCU.

Paulo Henrique Ramos Medeiros é Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, lotado na 6ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal, em Brasília. Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB).

Em grande parte, os conselhos são constituídos por pessoas sem formação para o exercício da atividade, não possuem sede própria nem infra-estrutura adequada para realização de suas atividades e seus membros não recebem treinamento para que tenham condições mínimas de controlar o uso dos recursos públicos.

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

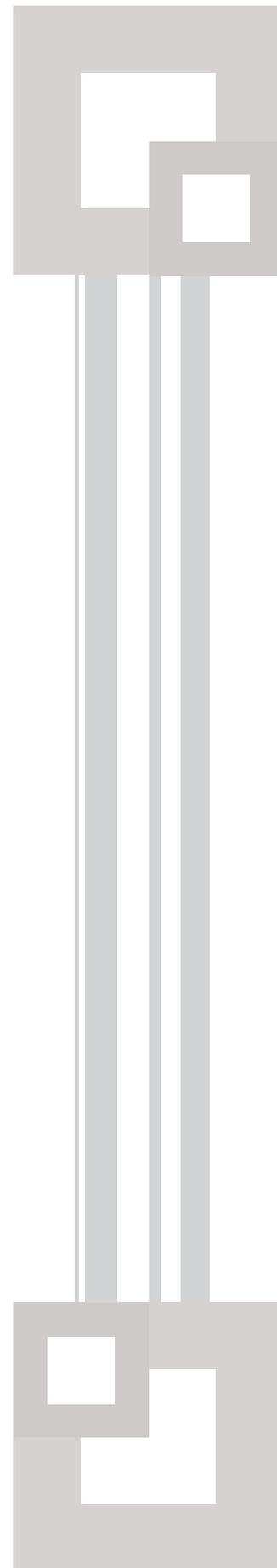
Assim, este trabalho pretende, com base em levantamento bibliográfico e em estudo de caso realizado nos Conselhos de Alimentação Escolar, identificar e propor meios pelos quais o TCU possa auxiliar e fortalecer o controle social, promovendo, dessa forma, um controle externo mais efetivo, para que os recursos públicos sejam efetivamente utilizados em prol da sociedade.

2. A REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1995 E AS IMPLICAÇÕES PARA O EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE CONTROLE

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

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

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



O modelo gerencial proposto pelo Plano Diretor, por sua vez, introduziu algumas modificações em relação ao modelo burocrático clássico, entre as quais podemos destacar a descentralização das funções públicas, redução dos controles formais, incremento da autonomia de gestão, incentivo à criatividade e introdução à competição administrada. Nesse novo modelo, o controle passa a ser sobre os resultados da Administração Pública (*a posteriori*) e a sociedade passa a ser peça fundamental na fiscalização dos atos dos gestores públicos, por meio do controle social.

Segundo Silva (2002), depreende-se, da análise do modelo gerencial, que o controle dos recursos públicos mostra-se uma questão fundamental para o sucesso da reforma da Administração Pública brasileira. Isso porque as orientações para a reforma trazem grandes implicações para o controle. De acordo com Bresser Pereira (1998, apud SILVA, 2002), a Reforma Gerencial atende a três orientações básicas, quais sejam:

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

A partir da análise dessas orientações do modelo gerencial, Silva (2002) identificou uma série de pressuposições do ambiente que precisariam estar compatíveis com a realidade brasileira para que surtisses os efeitos desejados. Segundo esse autor, a orientação técnica, com a mudança de foco para os resultados, pressupõe uma capacitação da Administração Pública que só pode ser conseguida a longo prazo, enquanto que a orientação econômica, com o estabelecimento de quase-mercados, pressupõe uma possibilidade de competição em um ambiente altamente dominado pela manipulação política. A orientação política, por sua vez, partindo da previsão teórica de controle social, pressupõe uma sociedade capaz de suprir de forma preponderante a redução dos controles formais.

Como, então, controlar a Administração de forma efetiva? Os controles formais não têm se mostrado suficientes e sabe-se que é necessário um controle de resultados. O modelo gerencial proposto pela reforma administrativa pressupõe a redução dos controles formais, o incremento do controle de resultados e uma participação mais ativa da sociedade (controle social).

Nesse sentido, Silva e Macedo (1998, p. 12) afirmam que a mudança de foco para os resultados depende de mudanças na estrutura e nos procedimentos da Administração e que o controle social pressupõe uma sociedade organizada e consciente de seus direitos, que conheça os caminhos da burocracia para que tenha condições efetivas de fiscalizá-la.

Nota-se, portanto, que a reforma administrativa proposta pelo Plano Diretor, com introdução de alterações na estrutura e funcionamento da máquina administrativa, trouxe uma nova perspectiva para o exercício do controle, principalmente em virtude da descentralização adotada, que acentuou a necessidade e a importância da participação da sociedade no controle dos gastos públicos.

3. DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

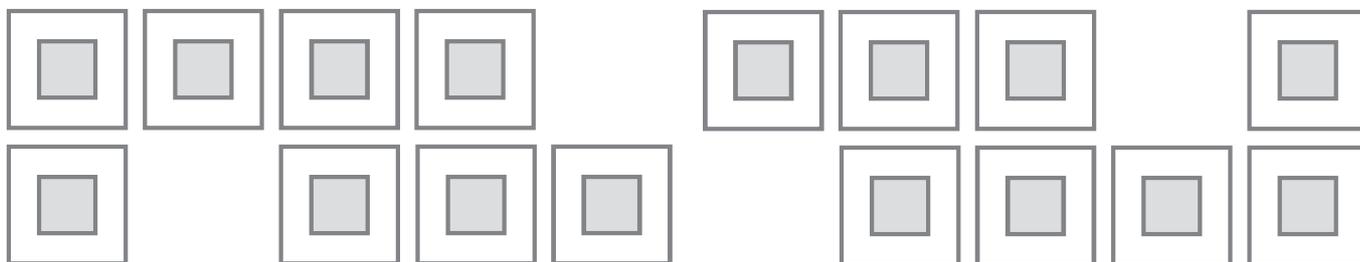
A descentralização tornou-se um dos pontos mais discutidos no âmbito da reforma administrativa e tem obtido grande importância no debate político, acadêmico e governamental. Para Abrucio (2002, p. 207-208), são necessários alguns pressupostos para a compreensão do processo recente de descentralização no Brasil, entre os quais destacam-se:

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

Ainda de acordo com Abrucio (2002), para analisar o caso brasileiro, pode-se dizer que existem pelo menos quatro condições que favorecem a combinação da descentralização com a democracia e/ou com a eficiência. A primeira se relaciona com a estrutura política, administrativa e financeira presente no plano local. Para Abrucio (2002, p. 210), “a capacidade governativa vincula-se à qualidade da burocracia, de modo que esta se torna fundamental para o sucesso do processo descentralizador”.

A segunda condição diz respeito ao desenho institucional das políticas de descentralização, ou seja, são as regras que norteiam o processo, tais como o sistema tributário e a divisão de receitas; as competências constitucionais; a autonomia e o poder político de cada ente em comparação aos demais; as normas particulares das políticas públicas, entre outros. Abrucio (2002) ressalta, ainda, que o sucesso da descentralização depende também das relações intergovernamentais – terceira condição – e, por último, que, no Brasil, a descentralização é fortemente afetada pelo caráter federativo do País.

Em suas ponderações acerca da reforma gerencial brasileira, Bresser Pereira (2002, p. 15) afirma que descentralização e *accountability* social são partes da reforma, mas com ela não se confundem. Nesse sentido, assevera que “a reforma gerencial, ou a reforma da gestão pública, envolve mais do que a descentralização política: envolve também a descentralização dentro de cada esfera de governo”. Ainda de acordo com Bresser Pereira (2002), a descentralização envolve geralmente o aumento da participação política, ou seja, o uso do controle social ou de mecanismos sociais de *accountability*.



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

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

Quanto aos resultados da descentralização no Brasil, existem duas perspectivas opostas: uma positiva e outra negativa. Pires (2002, p. 2), ao lembrar que o processo de descentralização teve destaque na Constituição Federal de 1988, ressalta os benefícios da descentralização: “a Constituição de 1988 impulsionou e formalizou um processo de descentralização que, grosso modo, logrou ampliar a autonomia administrativa, política e financeira dos municípios, uma vez que estes passaram a ser tratados e reconhecidos como entes federativos.”

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

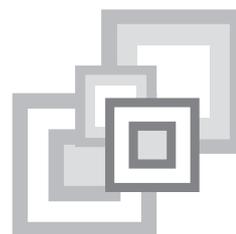
3.1 O CONTROLE SOCIAL E A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS

O termo controle social significa uma particularização da função de controle, que tem sido entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos e que envolve uma ampla discussão acerca das relações entre Estado e sociedade civil (GARCIA, 2003, p. 139). Essa atuação da sociedade trata, de acordo com Medeiros e Matias Pereira (2003), da disponibilização de condições para que os cidadãos possam avaliar os serviços de atendimento que lhes são oferecidos e cobrar do Estado a melhoria desses serviços.

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

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

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



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

Os conselhos criados a partir da Constituição Federal de 1988 foram concebidos como um canal de participação da sociedade, nas três esferas de governo, desde o planejamento até o controle da execução de políticas públicas, e possuem caráter deliberativo, como formuladores de políticas, a exemplo dos conselhos da área da saúde (UnB, 2003).

A partir da metade da década de 90, foi criado um outro tipo de conselho, cujo foco de atuação reside na perspectiva de envolvimento da comunidade no combate aos vícios históricos do clientelismo e ao desvio de verbas na Administração Pública, garantindo transparência à utilização dos recursos públicos (UnB, 2003). Nesse tipo de situação, a execução da política (programas/ações) é transferida aos municípios e o controle dos recursos permanece sob a responsabilidade do Governo Federal, sendo que, para garantir sua correta aplicação, é criado um conselho municipal - cuja natureza não se confunde com a dos conselhos deliberativos - para acompanhar a implementação da política e o uso dos recursos transferidos (UnB, 2003).

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

4. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também conhecido como “Programa da Merenda Escolar”, é o mais antigo programa de suplementação alimentar do país, tendo sido criado em 1954, sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos. São atendidos pelo PNAE os alunos matriculados na educação infantil oferecida em creches e pré-escolas, no ensino fundamental da rede pública de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, e ainda, das escolas indígenas, que constam no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no ano anterior ao do atendimento.

Ao longo dos anos, ocorreram várias modificações no Programa, sendo que a mais significativa diz respeito à alteração da sua forma de execução. Desde sua concepção até 1993, o PNAE foi executado de forma centralizada, sendo da responsabilidade das instituições que o gerenciavam as operações de compra e distribuição dos gêneros alimentícios. Em 1994, o Governo Federal instituiu a descentralização da execução do Programa, por meio de convênios com estados, Distrito Federal e municípios, denominados de Entidades Executoras, para repasse de recursos financeiros, transferindo a essas entidades a responsabilidade pela aquisição e distribuição da merenda.

A partir de 1998, no entanto, os repasses passaram a ser feitos diretamente - sem formalização de termos de convênio - pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às Entidades Executoras, por meio de contas específicas. As Entidades Executoras, por sua vez, puderam descentralizar a execução do Programa por intermédio da transferência dos recursos às escolas de sua rede, procedimento denominado “escolarização”.

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

4.1 O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é composto de, no mínimo, sete membros titulares, sendo um representante do Poder Executivo, um representante do Poder Legislativo, dois representantes dos professores, dois representantes dos pais de alunos e um representante da sociedade civil, indicados para um mandato de dois anos, permitida a recondução por mais um mandato. Esse quantitativo poderá ser até três vezes maior, caso haja mais de 100 escolas sob a jurisdição do estado, do município ou do Distrito Federal. O exercício do mandato de Conselheiro do CAE é considerado serviço público relevante e não é remunerado.

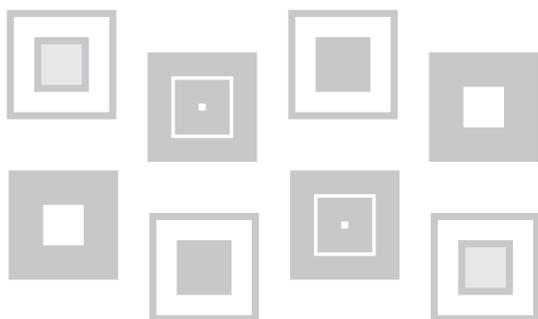
A partir do ano 2000, os CAEs assumiram, além das competências descritas a seguir, a responsabilidade pela análise da prestação de contas elaborada pela Entidade Executora (EE) e pelo envio ao FNDE do Demonstrativo Sintético Anual de Execução Físico-Financeira, com emissão de parecer conclusivo a respeito da regularidade da aplicação dos recursos relativos ao PNAE, transformando-se, assim, no mais importante ponto de controle da execução do Programa.

As competências atribuídas ao Conselho de Alimentação Escolar são as seguintes:

- 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, até o recebimento da refeição pelos escolares;
- III) orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios, seja em depósitos da EE e/ou escolas;

- IV) comunicar à EE a ocorrência de irregularidades em relação aos gêneros alimentícios, tais como: vencimento do prazo de validade, deterioração, desvios e furtos, entre 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) noticiar qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE ao FNDE, à Secretaria Federal de Controle Interno, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União;
- VIII) receber e analisar a prestação de contas do PNAE enviada pela EE e remeter posteriormente, ao FNDE, o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, com parecer conclusivo.

Para auxiliar o funcionamento dos Conselhos, a legislação obriga as Entidades Executoras a garantir aos CAEs infra-estrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho e disponibilidade de equipamento de informática e transporte para deslocamento dos seus membros aos locais relativos ao exercício de sua competência. Entretanto, a simples previsão legal desse apoio por parte dos estados e municípios (EEs) não tem garantido aos CAEs as condições necessárias ao cumprimento de suas obrigações, conforme verificado em auditoria realizada pelo TCU (BRASIL, 2003).



4.2 AUDITORIA REALIZADA PELO TCU NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Em 2002, o TCU, com o objetivo de avaliar a regularidade da execução e a adequação da sistemática de controle do PNAE, efetuou a consolidação dos resultados de auditorias realizadas em 67 prefeituras e secretarias de educação de 21 estados (BRASIL, 2003), cujo critério de seleção se deu da seguinte maneira: 13 entidades executoras foram selecionadas por apresentarem o modelo de escolarização; duas prefeituras, por terceirizarem o fornecimento de merenda e as 52 demais foram escolhidas com base em critérios de materialidade e risco. Esse trabalho compreendeu também fiscalização no FNDE, gestor do programa.

As constatações acerca da atuação dos CAEs dão conta de que as principais atribuições desses conselhos não são exercidas a contento. Do total de 67 conselhos fiscalizados, 43 % tiveram sua atuação considerada insatisfatória. Entre aqueles conselhos considerados de atuação parcial ou totalmente satisfatória, observou-se que havia predominância na verificação de pontos qualitativos do Programa, tais como armazenamento e conservação dos gêneros alimentícios adquiridos, condições de higiene no preparo, cardápio e aceitabilidade da merenda. Essa constatação pode estar relacionada ao fato de que esses procedimentos são de simples observação, não demandando, portanto, muito tempo para análises nem conhecimentos técnicos especializados.

Por outro lado, quanto aos procedimentos licitatórios para compra dos alimentos - um dos pontos críticos do PNAE, dada a ocorrência de muitas irregularidades, verificou-se que 57% dos CAEs auditados não efetuam análises dessa natureza. Ressaltou-se, em relação a esse aspecto, que, foram evidenciadas falhas, que extrapolavam o aspecto formal, em licitações de 21 entidades executoras auditadas. Não obstante as irregularidades constatadas, as contas dessas 21 EEs haviam obtido o parecer do CAE pela regularidade e já haviam sido aprovadas pelo FNDE, demonstrando, assim, a fragilidade do controle exercido por esses órgãos.

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

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

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

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

"...a atual sistemática de controle é formal e inefetiva, sendo incapaz de assegurar a correta execução do Programa, especialmente quanto aos aspectos de economicidade e legalidade."

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

5. O TCU E O FOMENTO À ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL

Em 2003, atento às mudanças introduzidas pela reforma administrativa, as quais repercutiram diretamente na atividade de controle externo, o TCU incluiu, entre suas estratégias de atuação, o estímulo ao controle social. Como uma das principais medidas, o Tribunal criou, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Projeto “Diálogo Público: o TCU em conversa com o cidadão.”

Trata-se de um conjunto de ações sistematizadas de relacionamento, divulgação e intercâmbio de conhecimentos e experiências entre o TCU, o Congresso Nacional, os gestores públicos e privados, os segmentos sociais com interesses diretos e indiretos na atuação do Tribunal e a sociedade civil, destinatária última e principal dos serviços prestados pela administração pública. Uma dessas ações consiste no estímulo ao controle social.

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

Além da realização desses eventos, considerando a importância da participação da sociedade na atividade de controle, o TCU, diante da constatação de que os conselhos de controle social encontram muitas dificuldades para exercer suas atribuições, promoveu também encontros com os CAEs. Inicialmente foram visitados, além do Distrito Federal, os CAEs de cidades do entorno de Brasília. Esses encontros atualmente estão ocorrendo em vários estados da federação, com a participação das unidades técnicas do Tribunal localizadas nas capitais dos estados.

Durante as visitas, é apresentada a cartilha elaborada pelo TCU para os conselheiros do CAE, cujo objetivo é destacar a importância deles e dar orientações gerais sobre o trabalho de acompanhamento e análise da prestação de contas do PNAE. Entre as orientações constam informações sobre o funcionamento do PNAE, composição e atribuições dos CAEs, noções de licitação para compras, como analisar uma prestação de contas, o que deve constar do parecer do CAE, entre outras. No tocante ao conteúdo da cartilha, convém ressaltar que o Tribunal buscou utilizar linguagem clara e simples, tendo em vista que os conselhos são compostos por pessoas de todos os níveis de escolaridade, até mesmo não-alfabetizadas.

Algumas constatações feitas nas auditorias do TCU e corroboradas nesses encontros merecem destaque. Alguns conselheiros não sabiam quais eram suas atribuições e sequer a que segmento estavam representando, se pais de alunos, sociedade civil ou professores, demonstrando que o conselho era apenas formal. A maioria deles pensava que o conselho era um “braço” do Poder Executivo: quando eram informados de que deviam, na realidade, acompanhar e fiscalizar como a prefeitura estava gerenciando o Programa, ficavam surpresos.

Também não sabiam que podiam solicitar da prefeitura documentos referentes à execução do Programa, sendo que, na maioria dos casos, era o representante do Poder Executivo quem presidia o Conselho, o que intimidava os demais no exercício de suas funções.

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

Assim, com base nessas experiências, o TCU disciplinou o desenvolvimento de ações para o fortalecimento do controle social. Entre essas ações, estão previstos encontros de natureza educativa com segmentos organizados da sociedade civil, a exemplo de conselhos, associações e organizações não-governamentais; a promoção de eventos de Diálogo Público; a divulgação de cartilhas e outras publicações que visem ao estímulo do controle; a divulgação de informações de interesse da sociedade civil em locais acessíveis e com formato de fácil compreensão; e a divulgação de canais pelos quais os cidadãos possam oferecer informações ao TCU acerca de indícios de irregularidades no uso de recursos públicos.

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



6. CONCLUSÃO

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

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

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

Os trabalhos efetuados pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2002, 2003, 2004) mostraram que a atual forma de funcionamento do controle social no país, como uma espécie de serviço voluntário prestado por cidadãos comuns, não parece ser a mais adequada. Os custos envolvidos nas ações de controle devem ser considerados e há necessidade de apoio logístico para o efetivo desempenho das atividades dos conselhos.

Dessa forma, é fundamental que os órgãos de controle se aproximem da sociedade civil organizada, estimulando o exercício do controle social, para que sejam superadas as dificuldades impostas ao controle público estatal, que, não podendo ser onipresente, fica impossibilitado de tomar conhecimento de todas as irregularidades praticadas no âmbito da Administração Pública.

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

A simples previsão formal de um controle social, por meio de imposição legal, sem que sejam fornecidos os meios necessários ao seu funcionamento, não tem garantido a efetividade desses conselhos. Na realidade, as possibilidades de gerar controle social de cima para baixo, por determinação legal, como no caso dos CAEs, são limitadas. Em muitos casos, esses conselhos acabam reproduzindo o processo de dominação política existente no Poder Executivo e não cumprindo sua finalidade.

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

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. A experiência de descentralização: uma avaliação. In: SEMINÁRIO BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL - A NOVA GESTÃO PÚBLICA, Brasília, ago. 2002. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/reforma_gerencial/gestao_publica/Balanço da Reforma do Estado no Brasil.pdf> Acesso em: 25 abr. 2004. p. 207-222.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.
- _____. Tribunal de Contas da União (TCU). Decisão Plenária nº 995, de 7 de agosto de 2002. Consolidação de auditorias no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 ago. 2002.
- _____. TCU. Acórdão Plenário nº 158, de 26 de fevereiro de 2003. Auditoria integrada no FNDE: avaliação da execução e da sistemática de controle do PNAE. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 mar. 2003.
- _____. TCU. Acórdão Plenário nº 700, de 9 de junho de 2004. Auditoria operacional nos Conselhos de Assistência Social. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 jun. 2004.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a Reforma Gerencial brasileira na perspectiva institucional*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1998.
- _____. *Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002. p. 5-26.
- CAMPOS, Anna Maria. Public Service Accountability in Brazil: The Missing Concept. In: JABBRA, Joseph G.; DWIVEDI, O. P. (Org.) *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. Connecticut: Kumarian Press, 1989. p. 201-213.
- CARVALHO, Maria do C. *Participação social no Brasil hoje*. Pólis Papers n. 2, 1998. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicações/papers/19982.html>> Acesso em 3 fev. 2004.
- GARCIA, Leice M. Controle Social dos Gastos Públicos: Fundamentação, Limites e Possibilidades. In: BUGARIN, Maurício S.; VIEIRA, Laércio M.; GARCIA, Leice M. *Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003. p. 139-178.
- IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros - gestão 2001*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2003.

- MEDEIROS, Paulo Henrique R.; MATIAS PEREIRA, José. Controle Social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, ano 34, n. 98, p. 63-72, out./dez. 2003.
- MEDEIROS, Paulo Henrique R. *Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*. 2004. 315 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Administração, Universidade de Brasília, Brasília.
- MOTTA, Paulo R. Participação e Descentralização Administrativa: lições de experiências brasileiras. *Revista de Administração Pública*, v. 28, n. 3, jul./set. 1994. p. 174-194.
- NORONHA, Rudolf de et al. Introdução. In: NORONHA, Rudolf de et al. (Org.). *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: IBAM: IPEA, 1997. p. 9-13.
- OLIVEIRA, Iris M. (Coord.). *Relatório de pesquisa - Perfil dos Conselhos Municipais de Gestão Participativa no Rio Grande do Norte nas Áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Criança e Adolescente*. Natal: Arquidiocese de Natal; Pastoral da Criança; Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1998.
- PIRES, Roberto R. *A Avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neoinstitucional: avanços e validade*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 26., 2002, Salvador. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 2002.
- SILVA, Francisco C. *Controle social: reformando a administração para a sociedade*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2002. (Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública).
- SILVA, Francisco C.; MACEDO, Cláudio F. Controle e reforma administrativa no Brasil. In: ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: ANPAD, 1998.
- UnB. O funcionamento dos Conselhos de Controle Social do Programa Bolsa Escola: uma avaliação qualitativa. In: Fundação Universidade de Brasília (UnB) - Centro de Pesquisa de Opinião Pública (DATA UnB). *Avaliação do Programa Bolsa Escola*. Brasília: UnB, 2003.

