UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E ATUÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

**SISTEMA DE CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS DO GOVERNO FEDERAL:
UMA ÊNFASE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Daniel Cerqueira Ribeiro

Orientador: Prof. Dr. Valmor Slomski

SÃO PAULO

2009

Profa. Dra. Suely Vilela
Reitora da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Carlos Roberto Azzoni
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Fábio Frezatti
Chefe do Departamento de Contabilidade e Atuária

Prof. Dr. Edgard Bruno Cornachione Junior
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

DANIEL CERQUEIRA RIBEIRO

**SISTEMA DE CONTROLE DOS GASTOS PÚBLICOS DO GOVERNO FEDERAL:
UMA ÊNFASE NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação apresentada ao Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis

Orientador: Prof. Dr. Valmor Slomski

SÃO PAULO

2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Ribeiro, Daniel Cerqueira

Sistema de controle dos gastos públicos do governo federal:
uma ênfase no Programa Bolsa Família / Daniel Cerqueira Ribeiro.
– São Paulo, 2009.

155 p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2009
Bibliografia.

1. Contabilidade pública 2. Plataforma política 3. Administração
pública I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade. II. Título.

CDD – 657.61

**À Monise, minha mulher, futura mãe de meus filhos,
pelo amor, companheirismo, amizade e incentivo
nos momentos em que pensei desistir,
e pelo tempo em que abriu mão de minha presença
e de nossos projetos em comum para que
eu pudesse me dedicar à pesquisa.**

**Aos meus pais, em especial à minha mãe,
pela dedicação em toda a minha formação,
pelos incentivos e conselhos nas horas certas
e por representar tudo que sou.**

Aos entrevistados e às instituições que representam como a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União, a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, a Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania do Município de Campo Grande/MS, a Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família do Município de Campo Grande/MS, e aos beneficiários do PBF, pois, sem a colaboração de todos eles, não seria possível a realização da pesquisa.

Ao Prof. Dr. Valmor Slomski um agradecimento especial pela orientação de forma precisa e segura que foi fundamental para a concretização deste trabalho.

À Prof. Dra. Úrsula Dias Paes e ao Prof. Dr. Anísio Cândido Pereira pelas valiosas contribuições na qualificação do trabalho.

Aos professores e colegas do Departamento de Contabilidade e Atuária da FEA/USP pelas trocas de ideias e discussões vivenciadas sempre muito ricas de informações.

Aos meus ex-chefes da Controladoria-Geral da União de Brasília e São Paulo pelo apoio dado para que pudesse terminar esta jornada.

A todos que, ao longo de minha vida, direta ou indiretamente, contribuíram para a execução de mais esta importante etapa.

“A alma da fome é política”

Herbert de Souza (Betinho)

RESUMO

Com o intuito de compreender a dinâmica do sistema de controle do Programa Bolsa Família, esta pesquisa buscou verificar as formas de controle e acompanhamento da execução do Programa no Município de Campo Grande do Estado de Mato Grosso do Sul. Para a consecução desse propósito, foi adotada uma abordagem metodológica qualitativa que teve como principal técnica de coleta de dados entrevistas semiestruturadas com os principais atores da cadeia de controle do Programa Bolsa Família. No que se refere ao controle, observe-se que a sociedade controla a administração pública por dois mecanismos criados por ela mesma dentro do Estado ou fora dele: o primeiro pode ser denominado de controle governamental e o segundo de controle social. Dentre as instituições de controle governamental e social que se destacam para este estudo podem-se citar: o Sistema de Controle Externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União; o Sistema de Controle Interno, exercido pela Controladoria-Geral da União e pelo Controle Interno da Entidade, exercido pela Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania do Município de Campo Grande/MS; pelo Controle Social exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social por intermédio da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família do Município de Campo Grande. A fundamentação teórica do trabalho abrange os conceitos sobre o Estado e a administração pública, seus modelos de gestão com suas principais características, as formas de controles administrativos do governo federal e a perspectiva da Nova Economia Institucional sob os instrumentos de controle como o orçamento, a Lei n. 8.666/93 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Foram, também, evidenciadas as competências, atribuições, estruturas e principais instrumentos de controle como: CPI, Comissões, Auditorias, Tomadas de Contas Especiais utilizados pelas instituições de controle para operacionalizar suas ações. Os resultados encontrados apontam que, de todas as formas de controle que atuam no Programa Bolsa Família do Município de Campo Grande, o controle interno da entidade exercido pela administração municipal é o mais atuante.

ABSTRACT

With the objective of comprehending the dynamics of the Family Subsidy Program control system, this study sought to verify the means used to control and accompany Program execution in the municipality of Campo Grande in the state of Mato Grosso do Sul. For the achievement of this proposal, a qualitative methodological approach was adopted whose main technique was the collection of data through semi-structured interviews with the main players in the control chain of the Family Subsidy Program. Concerning control, it was observed that the society controls public administration through two mechanisms created by it within the State or outside it: the first can be referred to as government control and the second as social control. Within the government and social control institutions that stand out in the study the following can be mentioned: the External Control System, exercised by National Congress with the help of the Federal Union Audit Court; the Internal Control System, exercised by the Controller-General of the Federal Union and by the Entity Internal Control, exercised by the Municipal Department of Policies and Social Actions and Citizenship of the municipality of Campo Grande/MS; and by Social Control exercised by the Municipal Social Welfare Council through the Inspection Commission of the Family Subsidy Program of the Campo Grande Municipality. The theoretical foundation of the work covers the concepts on the State and public administration, the management models and their main characteristics, the administrative control means of the federal government and the perspective of the New Institutional Economy under the control instruments such as the budget, Law 8.666/93 and the Fiscal Responsibility Law. Also in evidence were the competences, attributes, structures and main control instruments such as CPI, Commissions, Audits, Rendering of Special Accounts used by the control institutions to put their actions into operation. The results attained showed that, of all the control means used in the Family Subsidy Program by the Campo Grande Municipality, the internal control of the entity exercised by municipal administration is the most active.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	3
1 INTRODUÇÃO	7
1.1 Situação problema	9
1.2 Objetivos	9
1.2.1 Objetivo geral	9
1.2.2 Objetivos específicos	9
1.3 Justificativa do estudo	10
1.4 Delimitações do estudo	11
1.5 Estrutura do trabalho	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1 O Estado e a administração pública	13
2.2 Uma breve abordagem da Nova Economia Institucional	20
2.3 Controle da gestão pública federal	24
2.3.1 Formas de controle do governo federal	24
2.3.2 O controle da administração pública federal brasileira	26
2.3.3 Controle social	35
2.3.3.1 Conselhos e seus fatores limitantes	39
2.4 Órgãos de controle	43
2.4.1 Controle parlamentar	46
2.4.2 Controladoria-Geral da União - CGU	48
2.4.3 Tribunal de Contas da União - TCU	55
2.4.4 Conselhos Municipais de Assistência Social	61
2.4.4.1 Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Campo Grandedo Estado do Mato Grosso do Sul - CMAS/CG	63
2.5 O Programa Bolsa Família - PBF	67
2.5.1 A concepção do PBF	67
2.5.1.1 Critérios de inclusão e benefícios do PBF	69
2.5.1.2 Critérios de seleção e cadastro único	72
2.5.1.3 Condicionalidades do PBF	73
2.5.2 Estudos sobre o PBF	75
2.5.3 Formas de controle do PBF	77
2.5.3.1 Controle da entidade	78
2.5.3.2 Órgãos de controle do PBF	80
2.5.3.3 O controle social no PBF	82
3 METODOLOGIA DE PESQUISA	85
3.1 Tipologia da pesquisa	85
3.2 Técnicas para a coleta de dados	86
3.3 Processo de investigação	87
3.3.1 Caracterização da população	87
3.3.2 Órgãos de controle: CGU e TCU	88
3.3.3 Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal	89
3.3.4 Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania	90
3.3.5 Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família - CFPBF	90
3.3.6 Beneficiários do PBF	92
3.3.7 Amostra e sua limitação	92

4	RESULTADOS E DISCUSSÕES	95
4.1	Os órgãos de controle e o PBF	95
4.1.1	Características dos agentes dos órgãos de controle	95
4.1.2	Autonomia dos agentes dos órgãos de controle	96
4.1.3	Atuação dos órgãos de controle no PBF	97
4.1.4	Transparência e ampliação do controle	100
4.2	A relação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA) com os órgãos de controle.....	102
4.3	O controle da entidade do PBF no Município de Campo Grande.....	104
4.3.1	Características do coordenador do PBF e o apoio estrutural do Poder Municipal ao PBF	105
4.3.2	Atuação do Município no controle do PBF	106
4.3.3	Transparência e ampliação do controle	110
4.4	O controle social por intermédio da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família (CFPBF).....	111
4.4.1	Características dos membros da CFPBF e o apoio estrutural do Poder Municipal à CFPBF	111
4.4.2	Representatividade e relação dos conselheiros com suas entidades.....	112
4.4.3	A qualificação dos Conselheiros para exercer suas atividades	114
4.4.4	Atuação no controle do PBF pela CFPBF	114
4.4.5	Transparência e ampliação do controle	116
4.5	A perspectiva dos beneficiários do PBF sobre o controle.....	117
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
	REFERÊNCIAS	127
	APÊNDICES	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACERI: Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais
ADCON: Secretaria Adjunta de Contas
ADFIS: Secretaria Adjunta de Fiscalização
ADVIMS: Associação dos Deficientes Visuais de MS
AINT: Assessoria de Assuntos Internos
AMATI: Associação de Mães Trabalhando a Inclusão
ARINT: Assessoria de Relações Internacionais
ASCOM: Assessoria de Comunicação Social
ASJUR: Secretaria Jurídica
ASPAR: Assessoria Parlamentar
BPC: Benefício de Prestação Continuada
BVCE: Benefício Variável de Caráter Extraordinário
BVJ: Benefício Variável Vinculado ao Jovem
CAS: Comissão de Assuntos Sociais
CCC: Comissão de Coordenação de Correição
CCCI: Comissão de Coordenação de Controle Interno
CCG: Comissão de Coordenação Geral
CDB: Comissão de Direitos de Benefícios
CDE: Comissão de Divulgação e Estudos
CEF: Caixa Econômica Federal
CF: Constituição Federal
CFPBF: Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família
CGU: Controladoria-Geral da União
CGU/MS: Controladoria-Regional da União no Estado de Mato Grosso do Sul
CISSET: Secretaria de Controle Interno
CMA: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle
CMAS: Conselhos Municipais de Assistência Social
CMAS/CG: Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Campo Grande de Mato Grosso do Sul
CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COFI: Comissão de Inscrição, Fiscalização e Acompanhamento de Entidades Governamentais e Não Governamentais de Assistência Social
COFIAS: Comissão de Acompanhamento da Política e Financiamento de Assistência Social
CONJUR: Consultoria Jurídica
CPF: Cadastro de Pessoas Físicas
CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI: Comissão Parlamentar de Inquérito Mista
CRAS: Centro de Referência de Assistência Social
CRG: Corregedoria-Geral da União
CTPCC: Conselho de Transparência Pública e Controles à Corrupção
DASP: Departamento Administrativo do Serviço Público
DEIN: Diretoria de Desenvolvimento Institucional
DGI: Diretoria de Gestão Interna
DSI: Diretoria de Sistemas de Informação
EMHA: Empresa Municipal de Habitação
FMAS: Fundo Municipal de Assistência Social

FPENGAS: Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Assistência Social de
 Campo Grande de Mato Grosso do Sul
 FUNAI: Fundação Nacional do Índio
 GMCGU: Gabinete do Ministro da Controladoria-Geral da União
 IGD: Índice de Gestão Descentralizado
 ISC: Instituto Serzedello Corrêa
 ISMAC: Instituto Sul-Mato-Grossense para Cegos
 LDO: Lei de Diretrizes Orçamentária
 LOA: Lei Orçamentária Anual
 LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social
 LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
 MDS: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
 MEC: Ministério da Educação
 MPF: Ministério Público Federal
 NEI: Nova Economia Institucional
 NIS: Número de Identificação Social
 OAB: Ordem dos Advogados Brasil
 OGU: Ouvidoria-Geral da União
 ONG: Organização Não Governamental
 PAIF: Programa Atenção Integral à Família
 PBF: Programa Bolsa Família
 PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar
 PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar
 PPA: Plano Plurianual
 PrND: Programa Nacional de Desburocratização
 PSO: *Public Service Oriented*
 PTCR: Programas de Transferências Condicionadas de Renda
 RAIS: Relação Anual de Informações Sociais
 RENAVAM: Registro Nacional de Veículos Automotores
 SAS: Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania
 SE: Secretaria Executiva
 SECEX: Secretaria de Controle Externo
 SECOB: Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União
 SECOF: Secretaria de Orçamento, Finanças e Contabilidade
 SECOI: Secretaria de Controle Interno
 SEFID: Secretaria de Fiscalização e Desestatização
 SEFIP: Secretaria de Fiscalização de Pessoal
 SEFIT: Secretaria de Focalização de Tecnologia da Informação
 SEGECEX: Secretaria-Geral de Controle Externo
 SEGEDAM: Secretaria-Geral de Administração
 SEGEP: Secretaria de Gestão de Pessoas
 SEGEPRES: Secretaria-Geral da Presidência
 SEMAG: Secretaria de Macroavaliação Governamental
 SEMAT: Secretaria de Materiais, Patrimônio e Comunicação Administrativa
 SEMED: Secretaria Municipal de Educação
 SEMOR: Secretaria de Modernização
 SENARC: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
 SEPLAN: Secretaria de Planejamento e Gestão
 SEPROG: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas Governamentais
 SERUR: Secretaria de Recursos

SESAP: Secretaria de Engenharia e Serviços de Apoio
SESAU: Secretaria Municipal de Saúde Pública
SESES: Secretaria das Sessões
SETEC: Secretaria de Tecnologia da Informação
SE/GAB: Gabinete da Secretaria Executiva
SFC: Secretaria Federal de Controle Interno
SGB: Sistema de Gestão de Benefício do Programa Bolsa Família
SIBEC: Sistema de Benefício do Cidadão
SICID: Sistema de Informação do Cartão Social
SISVAN: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SPCI: Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
TCU: Tribunal de Contas da União
TCU/MS: Tribunal de Contas da União no Estado de Mato Grosso do Sul
UBS: Unidade Básica de Saúde
UFPE: Universidade Federal de Pernambuco

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem sofrido transformações no seu modo de gestão nas últimas décadas, as quais ficaram evidenciadas pela transição do modelo burocrático para o gerencial. Essa nova fase promoveu mudanças que vão desde a forma como se geriam os recursos até a forma da prestação dos serviços ofertados pelo Estado, sendo que essas mudanças foram mais perceptíveis em países como a Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia.

No enfoque gerencial, o cidadão não é visto apenas como um cliente, mas, também, como um cidadão que exerce sua cidadania de forma ativa, ou seja, um cidadão que, além de receber e consumir os serviços ofertados pelo Estado, exerce de forma concomitante o controle permanente das ações dos gestores públicos e seus representantes eleitos.

Do ponto de vista do controle, o modelo gerencial desloca o foco para os resultados com a consequente responsabilização dos agentes, o que remete ao conceito de *accountability*. Na concepção de Abrucio e Loureiro (2005, p. 1), o conceito de *accountability* democrática é a “construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões.”

O estudo das Instituições ganhou destaque, pois se percebeu com mais clareza que, por meio delas, é possível atingir resultados sociais, bem como os objetivos políticos fundamentais, como a ordem pública, a liberdade, o bem-estar e a justiça, ou seja, percebeu-se que por intermédio das instituições é factível condicionar comportamentos e obter resultados satisfatórios. (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 8).

Dentre as instituições de controle, destacam-se para esta pesquisa o Sistema de Controle Externo, exercido pelo Congresso com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU); o Sistema de Controle Interno, exercido pela Controladoria-Geral da União e pelo Controle Interno das Entidades e o Controle Social, exercido pelos conselhos.

Para Francisco Silva (2002, p. 9), o controle social pode ser definido como a possibilidade de atuação da sociedade civil por meio de qualquer canal de participação democrática no controle das ações do Estado, bem como dos atos de gestão dos administradores públicos.

Segundo Tatagiba (2004, p. 323), o controle social por intermédio dos conselhos constitui-se em uma das principais inovações institucionais que surgiram no processo de redemocratização no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo que seus princípios remetem às expectativas da sociedade nas décadas de 70 e 80, no que se referem à democratização das políticas perante o processo de reforma do Estado.

Fruto do processo democrático por que tem passado a sociedade brasileira, essa tem se tornado cada dia mais exigente e não mais aceita que os serviços e bens públicos a ela destinados sejam entregues de forma aleatória. Dessa forma, é necessário que tais serviços e bens atendam às necessidades da população beneficiada e de modo que a sua disponibilidade esteja sempre em consonância com os princípios da eficiência, impessoalidade, legalidade, publicidade, moralidade e oportunidade.

Esse crescente nível de exigência colocou em cheque os controles governamentais, tornando-se necessário inovar e aperfeiçoar as formas e mecanismos de controle exercidos, como também fomentar e incentivar o controle social, com a finalidade de prover a sociedade com serviços e bens que atendam o atual patamar de exigências.

Nesse contexto, o Governo Federal, levando em conta às necessidades da sociedade brasileira ante a sua caótica realidade socioeconômica, criou o Programa Bolsa Família (PBF), em decorrência do qual foram unificados todos os procedimentos adotados nos programas Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, os quais passaram a ser denominados de Programas Remanescentes. Sobre o PBF são exercidos todos os tipos de controle, os quais o constituem num objeto apropriado para a pesquisa.

Assim, a presente pesquisa trata, no âmbito da sistemática de controle do Poder Executivo Federal, das formas de controle e do acompanhamento de sua execução no PBF, o qual tem a previsão de atender, em 2009, mais de 12,4 milhões de famílias ou cerca de 51 milhões de brasileiros, com um gasto aproximado de 12,34 bilhões de reais.

1.1 Situação problema

Considerando o interesse em contribuir para compreensão de como se dá o controle do PBF, este estudo visa a responder à seguinte questão de pesquisa:

Qual a dinâmica do sistema de controle do Governo Federal sobre a execução do Programa Bolsa Família?

Com o intuito de esclarecer os termos utilizados na questão de pesquisa, as definições operacionais do presente trabalho seguem-se colocadas nos seguintes termos:

- a) dinâmica do sistema de controle do Governo Federal: trata-se de ações e mecanismos implantados ou exigidos pela União que visam a assegurar a operacionalização do PBF da forma como foi concebido;
- b) Programa Bolsa Família: constitui-se no programa social instituído pela Lei n. 10.836/04. (BRASIL, 2004a).

1.2 Objetivos

Em consonância com a situação problema os objetivos geral e específicos estabelecidos nesta pesquisa são apresentados a seguir.

1.2.1 Objetivo geral

Com a finalidade de responder à questão de pesquisa, este trabalho tem como objetivo geral verificar as formas de controle e o acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família.

1.2.2 Objetivos específicos

A fim de atingir o objetivo geral, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

- a) evidenciar o Sistema de Controle do Governo Federal;
- b) evidenciar o Sistema de Controle do Governo Federal no que tange ao PBF;

- c) relacionar o Sistema de Controle do Governo Federal com os controles utilizados no PBF;
- d) analisar os resultados das entrevistas realizadas na Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, nos Órgãos de Controle do Governo Federal (TCU e CGU) no Estado de Mato Grosso do Sul, na Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania de Campo Grande, na Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família do Município de Campo Grande e de beneficiários do PBF.

1.3 Justificativa do estudo

O controle dos gastos públicos é uma preocupação constante dos gestores públicos e da sociedade como um todo, tendo em vista a escassez de recursos e a crescente demanda por serviços e bens ofertados pelo Estado, o que impacta diretamente na vida dos cidadãos.

Considerando que o aumento das receitas é limitado e que essas não acompanham a necessidade de financiamento gerada pela demanda da sociedade, uma forma de minimizar o problema da escassez de recursos é a adoção de um sistema de controle eficiente que diminua as ineficiências do processo, reduzindo fraudes e erros, com a elevação, por consequência, da melhoria dos gastos públicos.

Ressalte-se, ainda, a importância política que o atual governo está dando aos programas sociais, em especial, ao PBF, o qual tem por objetivos o alívio imediato da pobreza pela transferência direta de renda, bem como a quebra do ciclo de pobreza entre as gerações pela imposição e acompanhamento de condicionalidades na área da educação e da saúde.

Destaque-se, também, o grande volume de recursos destinados ao PBF, o qual, apenas em 2009, será de cerca de 12,34 bilhões de reais, com um atendimento aproximado de 12,4 milhões de famílias ou cerca de 51 milhões de brasileiros, o que representa, aproximadamente, 25% da população brasileira, fato que demonstra o seu gigantismo e amplo alcance social.

Assim, a preocupação do controle do gasto público aliada à importância social do PBF constituem a justificativa da escolha do presente objeto de pesquisa.

1.4 Delimitações do estudo

O foco deste trabalho está voltado para o estudo da dinâmica de controle governamental e social do Programa Bolsa Família no Município de Campo Grande do Estado do Mato Grosso do Sul, limitando-se ao levantamento de informações e achados por intermédio das entrevistas realizadas em 2009, com os Órgãos de Controle do Governo Federal (TCU e CGU) no Estado de Mato Grosso do Sul, com a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, com a Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania de Campo Grande, com a Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família do Município de Campo Grande e com alguns beneficiários do PBF.

Com a finalidade de demonstrar o que representa a execução do PBF no Município de Campo Grande quando comparado com o Programa no âmbito nacional e estadual, segue a Tabela 1, a qual apresenta os valores repassados aos beneficiários do PBF de 2004 a 2008:

Tabela 1 - Valores repassados aos beneficiários do PBF em milhões de Reais

Repasse ao PBF	2004	2005	2006	2007	2008
Brasil	5.533,26	6.897,97	8.141,38	9.221,20	10.811,18
Estado do MS	41,30	53,26	77,48	87,59	95,40
Campo Grande	12,11	15,65	19,54	20,19	19,81

Fonte: Brasil, 2009

1.5 Estrutura do trabalho

Para o desenvolvimento adequado do presente estudo, a organização da pesquisa está dividida em cinco capítulos, além das referências e apêndices. Nos capítulos, são abordados os seguintes temas:

- a) Capítulo 1 - Introdução: apresenta o tema, a situação problema, os objetivos gerais e específicos que norteiam a pesquisa, a justificativa e delimitação do estudo, bem como a estrutura do trabalho;
- b) Capítulo 2 – Fundamentação Teórica: apresenta a teoria que sustenta a pesquisa, abordando temas como a Administração Pública, a Nova Economia Institucional, o controle na administração pública e a *accountability* democrática.

- c) Capítulo 3 - Metodologia da Pesquisa: apresenta a tipologia da pesquisa, as técnicas utilizadas para a coleta de dados e todo o processo de investigação percorrido durante a realização da pesquisa;
- d) Capítulo 4 – Resultados e Discussões: é feita a análise das entrevistas realizadas com os diferentes atores da cadeia de controle, com a finalidade de identificar a dinâmica de controle do Programa Bolsa Família.
- e) Capítulo 5 - Considerações Finais: são sintetizados os principais achados desta pesquisa respondendo à questão de pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Com o objetivo de apresentar a fundamentação teórica da pesquisa, serão abordados neste capítulo os conceitos de Estado e de administração pública com os seus modelos de gestão; a perspectiva da Nova Economia Institucional sobre os instrumentos de controle; o controle da gestão pública federal; os órgãos de controle e o Programa Bolsa Família.

2.1 O Estado e a administração pública

O Estado-nação, ou país, é o ente político soberano no concerto das demais nações e abrange a sociedade, o Estado e suas instituições com poder coercitivo em seu território. É necessário não confundir o Estado-nação com o Estado. O Estado é o instrumento da ação coletiva da sociedade, a qual é compreendida como a organização dentro do Estado-nação com poder de legislar e tributar a sociedade, com a finalidade de alcançar os objetivos políticos fundamentais, como a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem-estar e a justiça social. Dentre os objetivos elencados, a ordem ou estabilidade social é o principal deles, uma vez que sem ele os outros três não serão alcançados, como também não haverá Estado se não existir a estabilidade social conjuntamente com os contratos e direitos de propriedade minimamente respeitados. (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 3-4).

Com o “Estado-nação a sociedade passa a contar com uma matriz para as demais instituições formais. O Estado é essa matriz; é a fonte do direito positivo legitimado pela sociedade.” (*Ibid.*, p. 7). A forma como a matriz institucional do Estado é concebida em seu processo histórico ajuda a entender o atual nível de desenvolvimento econômico do Estado, em que há uma troca de influências entre as instituições e o desempenho econômico.

O Estado relaciona-se de forma permanente e contínua com a sociedade, sendo que dessa interação surgem funções que lhe são essenciais, exercidas por meio de seus órgãos (instituições), os quais prestam serviços públicos. O conjunto dessas instituições constitui, formalmente, a administração pública. (ROCHA, 2002, p. 2).

O Estado é detentor de Poderes os quais representam sua divisão estrutural interna e que são destinados à execução das funções estatais. O art. 2º da Constituição Federal (CF) prevê como

poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (BRASIL, 1988). A CF estabelece a cada poder do Estado uma função típica, cabendo ao Poder Legislativo a função de elaboração do ordenamento jurídico; ao Poder Judiciário, a função precípua de dirimir litígios e aplicar a lei aos litigantes e, ao Poder Executivo, a função de ser o executor da lei no caso concreto, ou seja, a função de administrar.

No Brasil, não há exclusividade no exercício das funções exercidas pelos poderes, não existindo, portanto, uma rigidez absoluta na sua divisão. Assim, embora os poderes tenham suas funções típicas, a própria CF autoriza que, igualmente, desempenhem funções que, normalmente, pertenceriam a outro Poder. Dessa forma, a administração pública não se limita apenas ao Poder Executivo, abrangendo, também, os Poderes Legislativo e Judiciário. (ALEXANDRINO; VICENTE, 2007, p. 10).

A administração pública pode ser definida no sentido amplo e estrito. Na concepção de Alexandrino e Vicente (2007, p. 14), o sentido amplo “compreende tanto a função política, que estabelece as diretrizes governamentais, quanto à função administrativa, que a executa.” Já o conceito de administração pública no sentido estrito “não alcança a função política de Governo, de fixação de planos e diretrizes governamentais, mas tão-somente a função propriamente administrativa, de execução de atividades administrativas.” No presente trabalho, o conceito de administração pública será empregado no sentido amplo, compreendendo tanto a função política quanto a administrativa.

Da perspectiva histórica da administração pública, verificam-se três estágios de evolução: o modelo patrimonialista, o burocrático e o gerencial. O modelo de administração pública patrimonialista vigorou, no Brasil, durante o Império até o Período Republicano representado pela República Velha (1889 a 1930) e esse modelo de administração tem como característica o personalismo e a falta de separação entre o público e o privado, ou seja, a *res publica* não é diferenciada da *res principis*. Esse tipo de administração é característico de Estados pré-capitalistas e pré-democráticos e perdeu força no momento em que a democracia e o capitalismo ganharam espaço e respaldo na sociedade.

O modelo de administração pública burocrática surgiu na segunda metade do século XIX com o Estado Liberal como uma resposta à administração patrimonialista e ao Estado Absolutista.

Como consequência dessa contraposição, ocorre a distinção entre *res publica* e bens privados. Bresser Pereira (1997, p. 28) define a Burocracia como uma “[...] instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes a administração patrimonialista – os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal.”

Pode-se destacar, como vantagens do sistema burocrático de administração, a racionalidade no alcance dos objetivos da organização, a rapidez das decisões e a precisão na definição do cargo e na operação pelo conhecimento de suas competências.

No Brasil, a administração burocrática é apresentada a partir da reforma empreendida no governo Vargas por Maurício Nabuco e Luiz Lopes e teve como resultado um processo de racionalização da máquina pública. Em 1936, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com a finalidade de modernizar a administração, tendo sido instituída, nesse período, a função orçamentária como atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento. (BRASIL, 1995).

O DASP torna-se, então, o marco inicial do modo de administração burocrática no Brasil, formada pelos princípios idealizados por Max Weber, como a impessoalidade, o formalismo, a profissionalização, a ideia de carreira e a hierarquia funcional. O DASP, quando de sua criação, tinha três macros objetivos: o de centralizar a administração pública no Governo Federal, o de criar políticas de gestão de recursos humanos e o de promover a racionalização dos procedimentos da administração.

A administração burocrática veio atender às necessidades de gestão do Estado Liberal do séc. XIX que, segundo Bresser Pereira (1997, p. 29), constituía-se em:

[...] um Estado pequeno dedicado à proteção dos direitos de propriedade; um Estado que só precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema jurídico e policial para fazer cumprir as leis, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo e de um ministro das finanças para recolher impostos.

Nessa perspectiva, observa-se que a burocracia atende às demandas de gestão nos moldes do Estado Liberal, garantindo a apropriação dos excedentes da economia pela classe capitalista. No entanto, com a ampliação do papel do Estado no campo social e econômico no século XX,

a administração burocrática demonstra-se inadequada em decorrência de sua lentidão, ineficiência e custos proibitivos.

Como consequência das disfunções geradas pelo sistema burocrático implementado na década de 30 no Brasil, ocorrem sucessivas tentativas de simplificar o modelo burocrático, como a criação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos do Governo JK, a criação da Secretaria de Modernização (SEMOR), em meados da década de 70, a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), no início da década de 80. No entanto, foi o Decreto-lei n. 200, de 1967 (BRASIL, 1967b), que se destacou na tentativa de superação da rigidez burocrática e pode ser considerado como o primeiro momento da administração pública gerencial. Segundo Bresser Pereira (1996, p. 7), o referido decreto-lei:

[...] promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípio o **planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados**. (grifos nossos)

Com a CF, ocorreu um retrocesso na administração pública devido ao engessamento do aparelho estatal, pois esse estendeu para os serviços do Estado e das empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. Bresser Pereira (1996, p. 8) corrobora esse posicionamento quando relata que a transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e posse de José Sarney, em março de 1985, não apresentaram novas perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Pelo contrário, significou um retrocesso administrativo, uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50.

A administração pública gerencial surge na segunda metade do século XX em resposta à crise do Estado na tentativa de gerar soluções para a crise fiscal, com a redução dos custos e tornando a administração dos serviços prestados pelo Estado mais eficiente.

A crise do Estado pode ser observada sob a perspectiva da delimitação do tamanho do Estado, do aumento da governabilidade e da recuperação da governança, ou seja, da capacidade financeira e administrativa de implementação das decisões de governo. No que se refere à perspectiva da governança, podem-se observar três aspectos: o financeiro, que trata da

superação da crise fiscal; o estratégico, que trata dos modos de intervenção social e econômico e o administrativo, que seria a superação do modo de gerir o Estado de forma burocrática. (*Id.*, 1998).

O plano diretor da reforma do aparelho do Estado de 1995 (BRASIL, 1995) tinha como objetivos viabilizar o ajuste fiscal, principalmente dos Estados e Municípios, e tornar mais eficiente a administração pública, com foco no cidadão como beneficiário de seus serviços. Observe-se, assim, que o Plano Diretor focalizou dois dos aspectos da governança: a superação da crise fiscal e a superação da forma burocrática de gestão.

A reforma gerencial, no Brasil, tem como pressuposto que o regime democrático, apesar de suas limitações, está consolidado com a negação do pressuposto do egoísmo intrínseco do ser humano e não encontra base empírica neoliberal de que as falhas do Estado são sempre piores do que as do mercado. (BRESSER PEREIRA, 2000, p. 18).

A referida reforma gerencial apresenta três vertentes: a institucional, a cultural e a de gestão. A vertente institucional foi prioritária, já que uma reforma representa, antes de qualquer coisa, mudanças nas instituições. A vertente cultural está sendo executada e possui como objetivos sepultar de vez o patrimonialismo e transitar da cultura burocrática para a gerencial. A dimensão da gestão é mais penosa, pois trata de colocar em prática as ideias gerencias, oferecendo um serviço de melhor qualidade a um custo menor. (*Ibid.*, p. 11).

Quando se compara o modelo de administração pública gerencial com o modelo burocrático, verifica-se uma evolução e um rompimento. No entanto, esse rompimento não significa que o modelo gerencial descarte todos os princípios adotados pelo modelo burocrático. Pelo contrário, a administração gerencial adota alguns princípios do modelo burocrático flexibilizando-os, como, por exemplo, a admissão sob rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado de remuneração, de carreiras, de avaliação de desempenho e de treinamento sistemático.

No que se refere à concepção de profissionalismo e impessoalidade, o modelo de administração gerencial não se difere do modelo de administração burocrático. No entanto, a definição de interesse público apresenta conotações diferenciadas nos dois modelos.

No modelo burocrático o interesse público é, frequentemente, identificado como uma afirmação do Estado, ou seja, concentra-se em suas próprias necessidades e perspectivas. Já o modelo gerencial interpreta o interesse público como o interesse da coletividade, concentrando-se nas necessidades e perspectivas do consumidor/cidadão. No que tange à forma de controle, também se observa uma diferença básica entre os referidos modelos, sendo que, no burocrático, o controle é focado no processo e, no gerencial, no resultado.

Podem-se citar, como características da administração gerencial, além do controle com foco nos resultados, a determinação de objetivos precisos para o gestor público, a autonomia do gestor em sua área de competência, o foco voltado para as necessidades do cidadão e a obtenção de resultados.

A administração pública gerencial não constitui uma doutrina rígida e fechada. Ao contrário, apresenta um grande poder de mutação com a absorção de críticas e modificação de seu arcabouço. Suas atuais mudanças apresentam uma pluralidade de concepções organizacionais que ultrapassam o mero gerencialismo, não existindo, dessa forma, um paradigma global capaz de responder a todos os problemas enfrentados pela crise do modelo burocrático weberiano. (HOOD, 1996 *apud* ABRUCIO, 1997, p. 8).

O modelo de administração gerencial está inserido no processo de modernização da máquina pública e vem sendo aprimorado desde seu surgimento em virtude das diferentes respostas à crise do Estado. Na Grã-Bretanha surgiram três visões do modelo do gerencialismo. O primeiro deles pode ser denominado como Modelo Gerencial Puro, em seguida surgiu o *Consumerism* e, por último, surgiu o *Public Service Orientation*.

O modelo gerencial puro foi o primeiro a ser concebido como resposta às disfunções do modelo burocrático e tem como ponto central a busca contínua pela eficiência dos serviços ofertados pelo Estado e a segregação da política com a administração pública. O modelo em questão utilizou instrumentos de racionalização orçamentária, como forma de conscientização de custos, tendo sido utilizadas técnicas de avaliação de desempenho e controle orçamentário, bem como a adoção da administração por objetivos, o que permitiu uma avaliação de resultados com o confronto do efetivamente realizado com o previamente determinado. A delegação de autoridade como forma de descentralização das decisões foi, também, uma característica marcante do modelo gerencial puro.

A segregação da administração pública, com a política e o conceito de eficiência mental, fez com que o *managerialism* fosse classificado como uma proposta calcada na busca da produtividade e na implantação do modelo de gestão de empresas privadas no setor público. No entanto, é reconhecido que o modelo puro teve sucesso na questão financeira, pois houve um aumento da conscientização de custo da coisa pública. A constante busca da eficiência da máquina pública pelo modelo de administração gerencial puro não solucionou todas as disfunções da burocracia, mas deixou algo positivo no que se refere às finanças. (POLLIT, 1990 *apud* ABRUCIO, 1997, p. 19).

O *consumerism* é uma evolução do modelo gerencial puro à medida que abarca em seu escopo a qualidade e efetividade dos serviços fornecidos pelo Estado. A busca da qualidade dos serviços prestados tem relação direta com o direcionamento da produção para os consumidores. Sob essa ótica, o cidadão deixa de ser tratado como contribuinte e passa a ser encarado como um consumidor dos serviços ofertados pelo Estado.

A estratégia utilizada para alcançar a satisfação dos consumidores no governo britânico é reforçada pela descentralização por intermédio da delegação de poder, o que possibilita uma maior fiscalização por parte da sociedade e a competição entre as organizações do setor público. A crítica usual ao *consumerism* está na definição do conceito de consumidor do serviço público, pois a relação entre o prestador de serviços públicos e o consumidor desses serviços prestados não obedece ao modelo de decisão de mercado. (ABRUCIO, 1997, p. 22).

O *public service oriented* (PSO) distingue-se do modelo gerencial puro e do *consumerism* por abranger em sua estrutura o conceito de cidadão, o qual se apresenta com uma conotação coletiva em que a cidadania é considerada como um conjunto de direitos e deveres. O PSO não descarta as ideias desenvolvidas no modelo gerencial puro e *Consumerism*, uma vez que as argumentações de eficiência, avaliação de desempenho, qualidade, planejamento e flexibilidade gerencial não são refutadas, mas apenas trabalhadas e aperfeiçoadas em um contexto no qual a coisa pública apresenta uma conotação mais importante, tendo por base a junção de *accountability* (responsabilização) e equidade (justiça/igualdade). (*Ibid.*, p. 26).

2.2 Uma breve abordagem da Nova Economia Institucional

A Nova Economia Institucional (NEI) surgiu a partir da segunda metade do século XX, tendo por autores, Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North, que se destacaram ao dar suporte a essa teoria. A NEI contrapõe os pressupostos adotados pela ortodoxia neoclássica a qual está voltada para a racionalidade ilimitada dos agentes econômicos que interagem com informações precisas, consistentes e de fácil acesso.

Sob sua ótica, a NEI explica o fato de as economias periféricas como a América Latina atingirem um grau de desenvolvimento inferior quando comparadas com as economias centrais, mais especificamente, a dos Estados Unidos da América. Isso acontece porque as economias periféricas não conseguiram construir suas matrizes institucionais de tal forma que possibilitassem custos de transação reduzidos e garantissem o direito de propriedade.

A fim de fornecer uma visão pontual da teoria, são abordados, a seguir, os principais conceitos e características da NEI, como: as instituições, a racionalidade limitada, a incerteza, os custos de transação, o comportamento oportunista, o direito de propriedade, a matriz institucional e as limitações formais e informais.

No contexto da NEI, as instituições são definidas “como as regras do jogo numa sociedade ou, mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma às interações humanas.” Para North, é inquestionável que o desenvolvimento econômico seja um processo de desenvolvimento das instituições, sendo assim, as instituições devem ser incluídas nos modelos de desenvolvimento econômico. (NORTH, 1993, p. 6).

Atualmente, o estudo das instituições ganhou destaque, pois se percebeu com mais clareza que, por meio delas, é possível atingir resultados sociais, bem como os objetivos políticos fundamentais, como a ordem pública, a liberdade, o bem-estar e a justiça, ou seja, percebeu-se que mediante instituições adequadas é possível condicionar comportamentos e obter resultados satisfatórios. (BRESSER PEREIRA, 2004, p. 8).

Allen (1999, p. 893-926) define o conceito de custo de transação como o custo de manter os direitos de propriedade; é o custo de se fazer cumprir os contratos, em um ambiente de

incertezas, de contratos incompletos com possíveis agentes oportunistas. Já os direitos de propriedade podem ser entendidos como o conjunto de regras formais e informais das instituições que regulamenta o uso de objetos físicos e trabalhos intelectuais, bem como a transferência de tais direitos a terceiros.

A racionalidade limitada reconhece que as decisões dos tomadores de decisão são incompletas e estão sujeitas a mudanças no decorrer do tempo, sendo que os agentes buscam maximizar seus recursos, mas o fazem com custo e dificuldade no processamento das informações, decorrente de sua restrita capacidade cognitiva, o que impossibilita, dessa forma, a previsão de todas as contingências. Desse fato surge a teoria dos contratos incompletos. O conceito de comportamento oportunista é abordado pela NEI, pois ela reconhece que os agentes são motivados por seus próprios interesses podendo agir de forma aética com o intuito de maximizar o seu conjunto de utilidades em detrimento de outrem. (AQUINO, 2005, p. 15).

Outro conceito fundamental que a NEI aborda é a incerteza, que decorre da incapacidade de se preverem as mudanças no ambiente e as reações dos agentes econômicos, o que impossibilita a previsibilidade dos acontecimentos no presente e no futuro. A racionalidade limitada é uma característica dos agentes do processo; já a incerteza é uma característica do ambiente no qual o processo está inserido, sendo que quanto maior a racionalidade limitada dos agentes maior será a incerteza do ambiente em que esses agentes estiverem inseridos. (SANTOS, 2007).

Para North (1993, p. 41):

[...] é suficiente dizer aqui que as incertezas se devem a informação incompleta com respeito a conduta de outros indivíduos no processo de interação humana. As limitações computacionais dos indivíduos estão determinadas pela capacidade da mente processar, organizar e utilizar informação. A partir desta capacidade considerada junto com as incertezas próprias do conhecimento do meio, **evoluem normas e procedimentos que simplificam o processo. O conseqüente marco institucional, como estrutura da interação humana, limita a eleição que se oferece aos atores.** (grifos nossos)

Entende-se que as normas e os procedimentos de conduta humana que simplificam o processo são as instituições, sendo essas as responsáveis por deixarem o ambiente em que se encontram mais previsível, estimulando, dessa forma, os agentes a tomarem decisões econômicas e políticas. Assim, o significado de desenvolvimento econômico que a NEI adota é a evolução

das instituições e essa evolução permite reduzir os custos de transação, bem como o grau de incerteza do ambiente. (GOMES, 2004, p. 5).

A redução dos custos de transação e do grau de incerteza no ambiente institucional é condição para que se tenha desenvolvimento econômico. No entanto, para conseguir tal desenvolvimento é necessário que as instituições sejam alteradas e, para que isso ocorra, há dois obstáculos a serem transpostos, que são as limitações formais e informais. As limitações formais constituem-se em regras políticas, jurídicas, econômicas e os contratos. Já as limitações informais são mais abstratas e complexas, sendo compostas pelos valores, culturas e ideologias. A matriz institucional pode ser definida como a composição das regras formais e informais sob as quais os comportamentos dos indivíduos da sociedade são conduzidos. (*Ibid.*, p. 6).

No que se refere às regras formais, é preciso que o Estado as defina sem ambiguidade e com firmeza, pois as “regras do jogo” devem ser claras e atingir todos os jogadores, para que, dessa forma, seja garantido o cumprimento dos contratos pelas partes, com vistas a minimizar as incertezas e reduzir, assim, os custos de transação.

As limitações informais, conforme anteriormente comentado, são mais complexas e de difícil alteração, tendo em vista serem construídas por todo um processo histórico, uma vez que são compostas de valor, cultura e comportamento. Em decorrência dessas características, pode-se afirmar que a evolução da matriz institucional, ao longo do tempo, é *path dependent*, ou seja, de uma trajetória dependente, pois, são as limitações informais que, em última instância, dão legitimidade às regras formais do jogo e, por conseguinte, estão sujeitas a um processo gradual e lento em sua evolução. Tal fato proporciona certa estabilidade à matriz institucional. (BUENO, 2003, p. 4).

Para North (1996, p. 348 *apud* BUENO, 2004, p. 5):

A herança cultural comum em uma sociedade fornece um meio de reduzir a divergência entre os modelos mentais individuais. As estruturas explicativas que passam de geração são então explicações sobre fenômenos além da experiência imediata que os indivíduos compartilham na forma de religiões, mitos e dogmas. Tais estruturas tiveram mais importância nas sociedades pré-modernas, mas possuem ainda hoje um papel fundamental na construção das instituições econômicas e sociais, moldando as regras formais e as informais que regem o comportamento. Os modelos mentais são assim representações que os indivíduos criam para interpretar o ambiente em que vivem, enquanto que as instituições são os mecanismos para atuar neste ambiente.

Do resultado da interação das limitações formais com as informais, ou seja, da adequação das regras formais ao ambiente comportamental da sociedade, tem-se uma estabilidade institucional ou um equilíbrio institucional. Consequentemente, em equilíbrio, a sociedade tem um determinado estágio de desenvolvimento econômico, o que permite inferir que o processo de desenvolvimento se dá em um ambiente de evolução institucional com múltiplos equilíbrios. (GOMES, 2004, p. 8).

São apresentados, a seguir, tópicos elaborados por Gala (2003, p. 103) relativos ao modelo de desenvolvimento econômico da NEI baseado nos trabalhos de North que, conjugado com os conceitos demonstrados nessa sessão, dão uma visão sumária do modelo desenvolvido:

- a) o ambiente econômico e social dos agentes econômicos é permeado por incertezas;
- b) a principal consequência dessa incerteza são os custos de transação, sendo que esses podem ser divididos em problemas de *measurement* e *enforcement*;
- c) com a finalidade de reduzir os custos de transação e de coordenar as atividades humanas, as sociedades desenvolvem instituições, sendo essas um conjunto de regras com dois extremos: formais e informais;
- d) o conjunto dessas regras pode ser encontrado na matriz institucional das sociedades e a dinâmica dessa matriz será sempre *path dependent*;
- e) a partir da matriz institucional são definidos estímulos para o surgimento de organizações econômicas e políticas;
- f) essas interagem entre si e também com os recursos econômicos – os quais, juntamente com a tecnologia definem os tradicionais *transformation cost* da teoria econômica – e, ainda, com a própria matriz institucional, a qual define os *transaction cost*, sendo, portanto, responsáveis pela evolução institucional e pelo desempenho econômico das sociedades ao longo do tempo.

Há críticas ao modelo da NEI por seu caráter ideológico e reducionista. Dentre outros autores, Bresser Pereira (2004, p. 8-9) concorda que as instituições podem ser obstáculos ou alavancas para o desenvolvimento econômico. No entanto, afirma que, para atingir o citado desenvolvimento, não basta garantir as propriedades e os contratos, o que torna evidente a inadequação reducionista e o caráter ideológico do novo institucionalismo. Bresser Pereira (2004, p. 9) apresenta seis fatores que demonstram que as instituições são fundamentais para o desenvolvimento econômico:

- a) o Estado, enquanto agente da principal ação coletiva, é a instituição capaz de promover uma estratégia de desenvolvimento;
- b) o Estado é a matriz das demais instituições o que poderá ser favorável ou desfavorável ao desenvolvimento;
- c) o mercado competitivo é uma construção social, sendo a principal instituição e a principal estratégia que uma sociedade usa para promover o desenvolvimento;
- d) para que o mercado funcione e os investimentos se realizem, é necessário que as instituições assegurem a propriedade e os contratos;
- e) é necessário que as instituições assegurem boas oportunidades de investimento aos empresários, adotando políticas de defesa da concorrência no mercado e econômicas que visem à correção das falhas do mercado;
- f) as instituições precisam garantir a estabilidade macroeconômica, como o controle da inflação, o equilíbrio das contas externas e contas públicas, bem como um limite aceitável do pleno emprego.

2.3 Controle da gestão pública federal

Serão abordadas a seguir as formas de controle do governo federal e a classificação do controle administrativo quanto à origem e quanto ao momento. Também serão tratados o controle da administração pública federal brasileira e o controle social por intermédio dos conselhos, juntamente com os seus fatores limitantes.

2.3.1 Formas de controle do governo federal

A expressão controle é comumente compreendida por um sentido negativo e, muitas vezes, associa-se às disfunções da burocracia, como um instrumento burocrático que dificulta o andamento dos processos e da gestão dos administradores públicos. No entanto, uma das finalidades do controle da administração pública é garantir que os gestores atuem em consonância com os princípios constitucionais, como o da legalidade, impessoalidade, finalidade pública, moralidade, motivação, publicidade e eficiência.

O controle da administração pública reside no fato de que o patrimônio público é de titularidade, única e exclusivamente, do povo e não dos administradores, fato pelo qual exige

que as atuações deles tenham como base, sem exceção, o princípio da indisponibilidade do interesse público. Dessa forma, o gestor da coisa pública deve pautar seus atos de gestão na mais ampla transparência com o objetivo de garantir ao efetivo titular da coisa pública – o povo –, verificar e fiscalizar como a gestão está sendo realizada. (ALEXANDRINO; VICENTE, 2007, p. 547).

Conforme já referenciado, o controle administrativo apresenta-se nos três poderes existentes. De acordo com Di Pietro (1998, p. 478), o controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que sobre a administração pública exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

No que tange à classificação do controle administrativo, ele pode ser, quanto à origem, interno e externo e, quanto ao momento, prévio (*a priori*), concomitante e posterior (*a posteriori*). O controle administrativo é considerado como controle interno quando é exercido dentro de um mesmo Poder, automaticamente ou por meio de órgãos integrantes de sua própria estrutura. Assim, qualquer ato de controle realizado por um Poder dentro do referido Poder sobre seus servidores e serviços executados é caracterizado como um ato de controle interno. Já o controle externo é definido como sendo o controle exercido por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro Poder, como, por exemplo, o julgamento anual por parte do Congresso Nacional das contas prestadas pelo Presidente da República. (*Ibid.*, p. 549-550).

O controle prévio ou *a priori* é exercido antes do ato administrativo (ato de gestão do administrador), constituindo-se como um requisito para a validade do ato praticado. Um exemplo ilustrativo de ato de controle prévio é a autorização do Senado Federal para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam contrair empréstimos no exterior. Já o controle concomitante é exercido durante a prática do ato de gestão o que permite a correção de eventuais desvios, como, por exemplo, o acompanhamento e fiscalização de contratos administrativos. Já o controle *a posteriori* tem a função de rever o ato administrativo, sendo possível a correção de seu defeito, a declaração de sua nulidade ou mesmo conferir a sua eficácia. Um exemplo desse tipo de controle é a homologação de um procedimento licitatório. (*Ibid.*, p. 552).

O modelo burocrático de administração é pautado na hierarquia, impessoalidade, legalidade e formalismo, sendo que o controle desse modelo é baseado no escalonamento vertical dentro dos órgãos. O controle, nesse modelo, é *a priori* e visa, entre outras coisas, ao combate aos desvios e à corrupção, fazendo com que, muitas vezes, ocorram disfunções, como a interrupção dos processos de gestão, o que propicia pouca agilidade.

O controle concebido no modelo burocrático parte de forma equivocada, tendo em vista que os administradores públicos têm que provar que cumpriram todos os requisitos e trâmites legais na execução de seus atos de gestão, como se coubesse ao administrador o ônus da prova. Cabe ressaltar que as premissas do controle burocrático não são negadas, no entanto, há que se entender que essas estão em um segundo plano e não devem ser consideradas como o objeto final do controle.

Com a adoção do modelo gerencial, os controles administrativos passam por uma transição, deslocando o foco para *a posteriori* com a consequente responsabilização dos agentes públicos por seus atos. O fato de conjugar o controle *a posteriori* e a responsabilização dos agentes remete-se ao conceito de *accountability*.

Tendo como base o modelo gerencial de administração pública, Bresser Pereira (1998) constata que há três mecanismos de controle sob a perspectiva institucional: o Estado, o mercado e a sociedade civil. O Estado abrange o sistema jurídico, sendo o mecanismo mais geral de controle, confundindo-se com o próprio Estado, na medida em que formata os princípios básicos para que os demais mecanismos possam ter efetividade; o mercado é um mecanismo de controle do sistema econômico que se concretiza por intermédio da competição entre os pares e a sociedade civil é constituída por grupos sociais que em tese atuam em nome do interesse público ou de interesses para os quais foram concebidos.

2.3.2 O controle da administração pública federal brasileira

Em análise da teoria da agência, Marcos Silva (1997, p. 5–6) expõe que a dificuldade de fiscalizar o comportamento do agente (gestores públicos) trata-se de uma questão de supervisão do principal (Governo representa a sociedade) sobre o agente. Considerando que a legalidade e eficiência da administração pública dependem do comportamento dos agentes (gestores públicos), o qual nem sempre é controlado e supervisionado, o principal fica a

mercê da perda de controle sobre a máquina estatal. Resume-se, assim, que o problema entre o principal e o agente surge quando esse não municia àquela sociedade de informações que o permite avaliar a probidade de suas ações e elas afetam o bem-estar da sociedade.

Com a finalidade de minimizar o problema de agência, é necessário criar mecanismos na administração pública, por meio das instituições que modificam as estruturas de incentivos dos contratos firmados entre agente e principal, em um ambiente institucional, a fim de que esses contratos sejam realizados de forma a alinhar os interesses das partes (agente e principal). Uma das formas de se verificar se os interesses do agente e principal estão alinhados, ou seja, se os incentivos inseridos nos contratos estão tendo efetividade, é por intermédio de um sistema de controle interno e controle externo atuante. Assim, o controle governamental pode ser utilizado como um termômetro para auferir se as políticas públicas desenvolvidas pelo principal estão sendo executadas pelos agentes a contento. Esse seria o papel de avaliação das políticas públicas que as instituições de controle exercem.

Na concepção de Abrucio e Loureiro (2005, p. 20), a CF trouxe inegável avanço na estrutura institucional, a qual organiza todo o processo orçamentário. O atual sistema orçamentário brasileiro é composto pelo plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentária (LDO) e pela lei orçamentária anual (LOA). Essas peças consolidam o planejamento e as principais diretrizes governamentais das políticas públicas para os três poderes. O escopo das instituições orçamentárias é abrangente e vai desde a etapa da elaboração do orçamento até a sua aprovação, execução e fiscalização.

Os projetos de lei do PPA, LDO e LOA devem ser apreciados, conjuntamente, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, por intermédio da Comissão Mista de Orçamento a qual é composta por 63 deputados federais e 21 senadores, com igual número de suplentes. A citada comissão, também, é responsável pela análise da prestação de contas da Presidência da República após a elaboração do relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República elaborado pelo TCU.

O PPA constitui a síntese dos esforços de planejamento de médio prazo de toda a administração pública, orientando a elaboração dos planos e programas governamentais, bem como o próprio orçamento anual. (GIACOMONI, 2001, p. 198). Esse instrumento deve englobar as diretrizes dos planos e programas governamentais, os objetivos para as despesas

de capital e outras delas decorrentes, bem como as despesas relativas aos programas de duração continuada dos próximos quatro anos. A CF determina que nenhum investimento que ultrapasse o período de um ano pode ser iniciado sem estar previsto no PPA, sob pena de crime de responsabilidade.

A LDO constitui-se em um instrumento que condiciona a confecção do plano de médio prazo documentado no PPA com os planos de curto prazo da LOA, sendo que na LDO são traçadas as diretrizes contidas no PPA que deverão ser prioridades para o próximo exercício financeiro. Na LDO, devem estar contidas as metas e prioridades da administração pública; as despesas de capital para o exercício subsequente; serem dispostas as mudanças ocorridas na legislação tributária com repercussão no orçamento e ser estabelecida a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com a promulgação da CF, três princípios orçamentários ganharam destaque: o da unidade, o da universalidade e o da publicidade. O princípio da unidade estabelece a unicidade orçamentária, não permitindo a proliferação de orçamentos independentes dentro de um mesmo nível de governo, o que faz com que a LOA seja uma peça única, composta pelo orçamento fiscal, o orçamento de investimento das estatais e o orçamento da seguridade social. O princípio da universalidade orçamentária preceitua que todas as receitas e despesas realizadas pelo Estado devem estar previstas na LOA, para que o Poder Legislativo possa apreciá-las em sua completude. Já o princípio da publicidade transcende os limites orçamentários, o qual visa a dar publicidade a todos os atos da administração pública. (MOTA, 2001, p. 22-24).

O orçamento é uma instituição pela qual o Poder Legislativo, representado pelo Parlamento, tem o poder de controlar a imposição de tributos e as alocações dos gastos governamentais, abrangendo, dessa forma, todos os campos das políticas públicas brasileiras. Verifica-se, assim, que a instituição orçamentária é, igualmente, um instrumental utilizado pela instituição Parlamento como forma de elaborar políticas públicas e de controlar o Poder Executivo.

No entanto, o poder do Parlamento em tomar decisões no processo orçamentário é limitado e está sujeito a negociações para a liberação das emendas aprovadas. No que se refere à capacidade de controle do Parlamento sobre a burocracia do Poder Executivo, essa é praticamente nula, uma vez que o orçamento tem caráter apenas autorizativo e não impõe ao

Executivo a obrigatoriedade de executar o orçamento nos termos aprovados pelo Legislativo. Esse fato dá ao Poder Executivo uma discricionariedade sobre o momento de liberação das verbas e o percentual de execução, bem como a quais programas previstos no orçamento será dada prioridade pelo executivo. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 23).

Sob a perspectiva da NEI, o orçamento pode ser definido como um contrato multilateral entre governo e os vários grupos de interesse da sociedade. (ESFAHANI, 1999). Esse contrato (orçamento) torna-se, então, uma promessa, em que ambas as partes (governo e grupos de interesse) acordam certas condutas em troca de benefícios mútuos.

Sob essa ótica, o contrato (orçamento), é incompleto, ou seja, não consegue prever todas as contingências futuras, estando sujeito a ações oportunistas dos agentes. A impossibilidade de o contrato prever todas as contingências futuras decorre da racionalidade limitada de seus agentes, pois eles não conseguem prever e mensurar o impacto de instabilidades econômicas, o que dificulta a previsibilidade das receitas e despesas orçamentárias. Outro fator que favorece o aumento da incerteza é a existência de regras informais no setor público que, além de não serem tão claras, são formadas por meio de rede de relacionamentos do jogo político, o que acarreta instabilidade no processo orçamentário.

Essas instabilidades do processo orçamentário abrem espaço para as ações de agentes com comportamentos oportunistas, os quais podem superfaturar obras no orçamento, realizar *lobby* por maior dotação orçamentária, vincular receitas a certos gastos e constituir novos impostos, tudo visando ao seu autointeresse ou ao interesse do grupo que representa. (BARROSO, 2003, p. 6).

Uma das funções das instituições de controle do governo federal é interagir com o ambiente institucional em que o orçamento está inserido participando do processo orçamentário a fim de reduzir as incertezas, dando maior robustez às regras pactuadas no contrato (orçamento) mitigando, assim, as ações dos agentes oportunistas, bem como reduzindo os custos de transação para o cumprimento do contrato (orçamento).

Ainda sob a ótica da NEI, as instituições de controle no âmbito do governo federal podem ser divididas em dois tipos: a instituição do sistema de controle externo e a do sistema de controle

interno. A seguir, serão apresentadas essas instituições sob sua perspectiva formal com a demonstração de suas competências e prerrogativas.

No Brasil, a CF traz em seu art. 70:

Art. 70. 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.**

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (grifos nossos). (BRASIL, 1988).

Depreende-se do citado dispositivo, que o controle na administração pública federal brasileira é estruturado no controle externo, o qual é exercido pelo Congresso Nacional, e no controle interno, o qual é estruturado pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Para Meirelles (1989, p. 602) o controle externo “é por excelência um controle político da legalidade contábil e financeira” que visa a verificar, dentre outras coisas, a probidade de atos de gestão, a execução do orçamento e a regular aplicação dos recursos públicos. O art. 71 da CF prevê que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU, ao qual compete:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;
- V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (BRASIL, 1988)

O sistema de controle interno pode ser definido como o conjunto coordenado dos métodos adotados por um Poder (legislativo, judiciário e executivo) que visam à proteção de seu patrimônio e à exatidão e fidedignidade de seus registros, promovendo a eficiência operacional dos órgãos.

No que tange ao controle interno, ele pode ser exercido dentro do ambiente institucional do processo administrativo pelo próprio gestor público, sendo esse o responsável pela aderência e conformidade dos seus atos com a legalidade, bem como pelos resultados a que seus atos de gestão deram causa. Esse tipo de controle é denominado de Controle Interno da Entidade. Também estão no âmbito do controle interno, os órgãos específicos de controle, a da CGU do poder executivo e da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados.

A Lei n. 4.320/64 (BRASIL, 1964), que estabelece normas gerais de direito financeiro, é um normativo que disciplina as atividades de controle e prestação de contas no setor público, sendo que seus arts. 75 e 76 trazem alguns dos fundamentos do controle interno, conforme transcrito a seguir:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Attie (2000, p. 115) cita algumas características do controle interno, como o plano de organização, que proporciona a segregação de função da custódia, execução operacional e contabilização dos bens; o sistema de autorização e procedimentos de escrituração, que controlam a receita, despesa, ativo e passivo; o pessoal com adequada qualificação técnica e profissional, para executar funções de suas competências; e a observação de práticas salutaras no cumprimento dos deveres e funções da organização.

Os órgãos específicos de controle interno de cada Poder têm suas competências constitucionais descritas no art. 74 da CF:

Art. 74. 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. (BRASIL, 1988).

A imposição constitucional de que os órgãos de controle interno dos três poderes devem ser estruturados de forma integrada não é acatada na atual estrutura de controle, ou seja, esses órgãos não interagem de forma sistemática e institucionalizada, o que acarreta perda de sinergia e gera maiores custos para o sistema de controle interno como um todo.

No que tange ao Poder Executivo, o art. 8º do Decreto n. 3.591/2000 (BRASIL, 2000) definiu os órgãos que integram a estrutura de controle interno, como segue:

Art. 8º Integram o Sistema de Controle Interno do Poder executivo federal:

- I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central, incumbido da orientação normativa e da supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema;
- II - as Secretarias de Controle Interno (CISSET) da Casa Civil, da Advocacia-Geral da União, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa, como órgãos setoriais;
- III - as unidades de controle interno dos comandos militares, como unidades setoriais da Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa;

No que se refere à legislação infraconstitucional no âmbito do controle, podem-se citar, como fundamentais para a execução do controle, o processo orçamentário, a Lei Complementar n. 101/2001 e a Lei n. 8.666/1993 (BRASIL, 2001a; 1993a), que institui normas de licitação e contratos administrativos.

A Lei Complementar n. 101/2001 (BRASIL, 2001a), mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surge com a proposta de equilibrar as despesas governamentais com o volume de receitas auferidos, principalmente no que respeita aos entes subnacionais, uma vez que anteriormente a esse marco regulatório, os administradores públicos apresentavam resultados fiscais alarmantes e o crescente gasto sem um controle orçamentário colocava em risco toda a estabilidade econômica do país.

Para Araújo *et al.* (2008, p. 8):

[...] a LRF pode ser considerada uma tentativa de gerar condições capazes de conciliar a redução do dispêndio público em comunhão com a manutenção dos gastos sociais, na medida em que as

despesas a serem realizadas no atendimento das demandas sociais, não excedam os limites impostos pelo volume de receitas arrecadado pela instância pública [...]

Em uma breve análise, sob a ótica da NEI, a LRF pode ser compreendida como um contrato firmado entre o governo federal e os governos subnacionais, cujo objetivo é o equilíbrio fiscal. Para que as cláusulas pactuadas no contrato (LRF) sejam respeitadas, o próprio contrato traz em seu bojo mecanismos de punição. Mas, para se ter efetividade do cumprimento das regras, é necessário que também haja incentivos produzidos pelo ambiente institucional no qual as regras estão inseridas. Dessa forma, o reconhecimento do ambiente institucional e os custos de transação que decorrem para se fazer cumprir o contrato (LRF) são fundamentais para o entendimento das regras fiscais no comportamento fiscal dos governos. (SOUZA, 2006, p. 26-38).

Como exemplo de punições previstas no contrato (LRF), podem-se citar que, quando o governo desrespeita o limite da dívida estabelecido no contrato ou não arrecada e nem cobra os tributos de sua competência, terão suspensos as transferências voluntárias da União para os entes que estão em desconformidade contratual. Outro exemplo é quando o governo atinge 95% do limite máximo de gasto permitido com pessoal, o que implica a suspensão da criação de novos cargos e novas contratações.

O ambiente institucional proporcionado pela LRF, com redução do descontrole dos administradores públicos relacionados aos gastos e, conseqüentemente, do endividamento dos entes subnacionais, não afeta de forma negativa a economia desses entes. Pelo contrário, o que ocorre é a manutenção de um ritmo de crescimento econômico em um contexto fiscal responsável. (ARAÚJO *et al.*, 2008, p. 13). Essa constatação de que um maior controle no endividamento gera uma manutenção positiva no ritmo de crescimento econômico do ente subnacional está de conformidade com a teoria da NEI, uma vez que o contrato (LRF) firmado reduz as incertezas do ambiente institucional no qual está inserido, trazendo mais estabilidade para as relações, o que reduz os custos de transação e, conseqüentemente, deixa o ambiente mais propício a um desenvolvimento econômico.

A Lei n. 8.666/93 vem regulamentar o inciso XXI do art. 37 da CF, que institui normas para a licitação e contratos da administração pública. A citada lei é um instrumento criado com o objetivo de garantir o princípio da isonomia, ou seja, o acesso a todos os interessados em

contratar com a administração pública com a seleção da proposta mais vantajosa para o Estado.

A publicação da Lei n. 8.666/93 trouxe avanços no ambiente institucional do processo disciplinador dos procedimentos licitatórios e do controle dos atos dos agentes envolvidos, como a utilização de critérios objetivos nos julgamento das licitações vinculados ao processo licitatório; a democratização da participação dos interessados no processo licitatório, respeitando, assim, o princípio da isonomia; a publicidade de todos os atos do processo licitatório, facilitando, dessa forma, contestações judiciais; punições para os agentes públicos e privados que desrespeitarem a citada lei. (HERRMANN, 1998, p. 2). Observe-se, assim, que tais avanços limitaram o poder discricionário dos gestores públicos, do que decorre a mitigação da possibilidade de comportamentos oportunistas.

À luz da teoria da NEI, a Lei n. 8.666/93 pode ser definida como um contrato firmado entre o estado e os grupos interessados em contratar com a administração pública, com a finalidade de realizar transação.

O contrato (Lei n. 8.666/93) vem estabelecer novas regras ao ambiente institucional com a finalidade de reduzir as incertezas que regem os contratos firmados entre a administração e os setores privados, reduzindo, dessa forma, ações oportunistas pelas partes. A execução dos contratos firmados pode ser entendida como a transferência do direito de propriedade, sendo que a motivação dessa transferência deve ser esclarecida por intermédio do arcabouço institucional do processo licitatório. (DINIZ *et al.*, 2004, p. 8).

A redução da incerteza no ambiente institucional no qual está inserido o processo licitatório tende a reduzir os custos de transação. Para Herrmann (1998, p. 4), os custos de transação do processo licitatório são os custos de desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais (*ex ante*); os custos de monitoramento e controle do contrato (*ex post*) e os custos associados à execução da licitação. Em decorrência da incompletude dos contratos, da racionalidade limitada e da ação oportunista dos agentes, muitos contratos e processos licitatórios terminam em disputas judiciais, o que acarreta em uma elevação nos custos de transação.

A inserção de instituições formais como a LRF e a Lei n. 8.666/93 no ambiente institucional da administração pública propicia maior estabilidade para o ambiente, uma vez que elas

reescrevem as novas “regras do jogo” no que se refere às possibilidades de endividamento e de contratação com o Estado. Essas instituições formais (LRF e Lei n. 8.666/93) subsidiam, legitimam e ampliam as ações de controle realizadas pelas instituições de controle, propiciando, dessa maneira, uma melhora do monitoramento da gestão pública.

Desse modo, pode-se resumir que as instituições de controle da administração pública federal, no Brasil, são compostas pelo controle externo, pelo controle interno, sendo que esse último pode ser subdividido em controles exercidos pelos órgãos de controle específico a este fim, e pelo controle interno da entidade, destacando que todo esse conjunto pode ser denominado de Controle Governamental, conforme demonstrado na Ilustração 1 abaixo:

Ilustração 1 - Estrutura do controle governamental

2.3.3 Controle social

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) já estabelecia que o cidadão tivesse direito de exercer o controle dos atos dos administradores públicos, nos termos do que dispõe seus arts. 14 e 15, abaixo transcritos:

Art. 14º Todos os **cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes**, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Art. 15º A **sociedade tem o direito de pedir contas** a todo agente público pela sua administração. (grifos nossos)

Atualmente, o termo controle social pode ser definido como a possibilidade de atuação da sociedade civil por meio de qualquer canal de participação democrática no controle das ações do Estado, bem como dos atos de gestão dos administradores públicos. (SILVA, 2002, p. 9). Entende-se que o controle social compreende tanto a sociedade civil organizada quanto um cidadão que interaja com a administração pública com a finalidade de exercer sua cidadania.

De forma a complementar o controle exercido pelas instituições públicas, mais conhecido como controle governamental, destaca-se o controle social, exercido por um cidadão o qual “será sempre o melhor agente de controle da gestão pública, pois está presente em toda atuação estatal, quer na condição de agente público, quer na condição de beneficiário das políticas públicas.” (CGU, 2005, p. 18).

Entende-se por cidadania uma atividade que pode ser observada por três perspectivas: a primeira, a preocupação com a própria consciência política que antecede o momento do voto; a segunda, o próprio voto no exercício do direito civil e, a terceira, o controle permanente das ações dos representantes eleitos. (BAPTISTA, 2004).

O controle social, na perspectiva da sociologia, é definido como o poder de coerção social exercido pela sociedade para moldar o comportamento dos indivíduos, dentro de parâmetros estabelecidos. No entanto, a definição de controle social da sociologia difere, substancialmente, da utilizada na administração pública, pois essa está atrelada ao exercício da cidadania, com a finalidade de alinhar as ações do Estado para o atendimento das necessidades do interesse social. (PAIVA, 2004, p. 32).

Para que o controle social tenha efetividade, o Estado, por um lado, tem que criar mecanismos em sua estrutura e em seu ordenamento jurídico que possibilitem e assegurem aos cidadãos exercerem seus direitos, ou seja, o Estado tem que criar instituições formais que ditam as regras do jogo. Por outro lado, o Estado tem, também, que ser detentor de uma sociedade composta de cidadãos conscientes de seus direitos e dispostos a exercê-los; tem que haver instituições informais na sociedade que propiciem esse tipo de atitude dos cidadãos. Isso implica que essa sociedade seja dotada de costumes que levem os cidadãos a reivindicarem e a lutarem por seus direitos, bem como supervisionem a administração pública por intermédio do controle social.

Em decorrência, a efetividade do controle social não depende isoladamente do Estado, por intermédio das instituições formais, ou da sociedade, por intermédio das instituições informais, mas, sim, do conjunto dessas duas, ou seja, de sua matriz institucional.

A CF, também conhecida como Constituição Cidadã, foi um marco para o controle social no Brasil, pois foi pautada na participação popular, com a criação de instrumentos constitucionais no arcabouço jurídico brasileiro que viabilizam a atuação da sociedade, a qual ganhou poder para exercer o controle dos atos do Estado, com a finalidade de atingir o bem comum e o interesse público.

Nesse contexto, a CF instituiu diversos mecanismos que asseguram o direito da participação popular, a exemplo do direito à informação e petição estabelecida no art. 5º, abaixo transcrito:

Art. 5º [...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. (BRASIL, 1988).

Foram assegurados aos cidadãos e à sociedade civil organizada a participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos relacionados aos seus interesses profissionais ou previdenciários (arts. 3º, § 3º; 10; 187; 216, § 1º; 225 e 227, § 1º); a promoção do controle judicial dos atos da administração mediante ação popular (art.5, LXXIII, da Lei n. 4.717/1965) (BRASIL, 1965) e ação civil pública (art. 129, III, da Lei n. 7.347/1985). (BRASIL, 1985).

Foi instituída, igualmente, pela CF a provocação do controle externo em face das irregularidades, nos termos de seu art. 74, § 2º: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” (BREDE, 2006, p. 6). No entanto, para que a denúncia seja aceita pelo TCU, é necessário que seja formulada por escrito, com a identificação do autor e relato claro e objetivo do fato, bem como seja protocolada no próprio TCU.

Observe-se, ainda, que, nos arts. 198 e 204, abaixo transcritos, a CF garante a participação popular nas ações de serviços públicos na área da saúde e assistência social:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

III - participação da comunidade

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no **controle das ações** em todos os níveis. (grifos nossos). (BRASIL, 1988).

Além das medidas constitucionais adotadas pelo legislador originário, as quais visam à promoção da participação popular, conforme anteriormente mencionado, ocorreu, também, a produção de uma legislação infraconstitucional que objetivou complementar os meios necessários à participação popular no controle social da administração. Dentre elas, podem-se citar: a criação de Conselhos de Saúde, Assistência Social, Tutelares (Leis nºs 8.142/90, 8.742/93 e 8.069/90) (BRASIL, 1990b; 1993c; 1990a), criação de Organizações Sociais (Lei n. 9.637/98) (BRASIL, 1998), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei n. 9.790/99) (BRASIL, 1999), bem como a criação de Conselhos no âmbito de programas governamentais, como o Programa Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar.

Como demonstrado, verifica-se que, hoje, no Brasil há um significativo arcabouço jurídico e administrativo que propicia a participação do cidadão e da sociedade civil organizada na administração pública. Pode-se afirmar com tranquilidade que, atualmente, existem instituições formais que estabelecem as “regras do jogo” de como se dá a participação da sociedade na supervisão e no controle da coisa pública.

No entanto, o controle social não tem avançado e conquistado o seu espaço da maneira esperada, pois o exercício de uma cidadania ativa requer transformações culturais, mudanças nas instituições informais. Considerando que as mudanças institucionais informais são de difícil execução, tendo em vista que são construídas por um processo histórico cuja composição abrange valor, cultura e comportamentos. São esses fatores que fazem as instituições ao longo do tempo ser *path dependent*.

Dessa forma, cabe ao Estado elaborar políticas públicas que fomentem o controle social, com a finalidade de incentivá-lo por meio da conscientização de seus cidadãos sobre a importância de praticar a cidadania ativa, como forma de complementar o controle da coisa pública.

Partindo de uma concepção mais abrangente, percebe-se que a sociedade controla a administração pública por dois mecanismos criados por ela mesma dentro do Estado ou fora dele: o primeiro pode ser denominado de Controle Governamental e, o segundo, de Controle Social, conforme demonstrado na Ilustração 2, abaixo:

Ilustração 2 - O controle e a sociedade

2.3.3.1 Conselhos e seus fatores limitantes

Uma das formas de realizar o controle social é por intermédio dos conselhos de políticas públicas. A presente pesquisa irá aprofundar a análise do controle social pela atuação dos conselhos, em especial a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Campo Grande do Estado de Mato Grosso do Sul sobre a execução do PBF.

Para Tatagiba (2004, p. 323), os conselhos são umas das principais inovações institucionais que surgiram no processo de redemocratização no Brasil. Seus princípios remetem às expectativas da sociedade nas décadas de 1970 e 1980, no que se refere à democratização das políticas públicas perante o processo de reforma do Estado. Os conselhos constituem-se, dessa forma, como novos canais institucionais de interlocução entre governo e sociedade.

A natureza dessas novas instâncias colegiadas (conselhos) foi objeto de debates no momento de construção das bases institucionais do Estado Democrático, com o intuito de definir seu formato, funções, bem como o escopo e o sentido da relação entre o governo e a sociedade. Tais debates objetivaram esclarecer até que ponto a sociedade poderia se aproximar do Estado, não se contaminando por sua lógica, e até que ponto o Estado estaria apto a negociar e debater com os grupos sociais sem perder sua governabilidade. Assim, com a CF, os conselhos de políticas, em nível federal, estadual e municipal, afirmam-se como peças-chaves do processo de reestruturação das políticas públicas, principalmente as políticas sociais. (*Ibid.*, p. 331-332).

Segundo Carneiro (2004, p. 7):

Os conselhos constituem espaços públicos (não estatais), que acenam para a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena e na agenda pública. Mas se distinguem de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma central nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos.

Na concepção de Tatagiba (2004, p. 348):

Os conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais representantes da sociedade e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas, em áreas específicas.

Dependendo da forma como os conselhos são constituídos, podem apresentar uma diversidade na natureza de suas funções, podendo ser deliberativos, consultivos, normativos e fiscalizadores, ou, ainda, possuir funções combinadas.

O Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Campo Grande do Mato Grosso do Sul (CMAS/CG) possui as seguintes competências:

Art. 3º Compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

- I - aprovar a Política Municipal de Assistência Social em consonância com as diretrizes do Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - aprovar o Plano Municipal de Assistência Social a partir das deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social e de acordo com as prioridades por ele estabelecidas;
- III - normatizar, complementarmente, as ações e regulamentar a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, no âmbito do Município;
- IV - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS e definir critérios de repasse de recursos destinados às entidades governamentais e não-governamentais;
- V - apreciar e aprovar, preliminarmente, a proposta orçamentária de Assistência Social para compor o orçamento municipal;
- VI - inscrever e **fiscalizar as entidades e órgãos governamentais e não-governamentais de assistência social**, bem como seus programas de ação;
- VII - convocar, anualmente ou extraordinariamente por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, para avaliar a situação da Assistência Social e aprovar diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- VIII - **fiscalizar e avaliar a gestão dos recursos**, bem como dos ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- IX - propor a realização de estudos e pesquisas com vistas a identificar situações relevantes e avaliar a qualidade dos serviços de Assistência Social;
- X - divulgar no Diário Oficial suas deliberações, de caráter geral, bem como as contas aprovadas, relativas ao Fundo Municipal de Assistência Social;
- XI - credenciar equipe multiprofissional, apresentada pelos órgãos de Assistência Social do Município, conforme dispõe o artigo 20 § 6º, da Lei n. 8.742/93;
- XII - regulamentar, suplementarmente, as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, de acordo com o artigo 22 da Lei Federal n. 8.742/93;
- XIII - **acompanhar as condições de acesso e de atendimento a população usuária, pelos órgãos de Assistência Social**, requerendo medidas para a correção de desvios constatados;
- XIV - propor modificações nas estruturas dos órgãos municipais voltados à promoção da Assistência Social;
- XV - elaborar seu Regimento Interno;
- XVI - zelar pelo cumprimento dos princípios e diretrizes estabelecidas na Lei n. 8.742/93, de 07.12.93. (grifos nossos). (CAMPO GRANDE, 1994).

Depreende-se da análise das citadas competências, que o CMAS/CG possui funções deliberativas, normatizadoras e fiscalizadoras. No entanto, considerando o escopo desta pesquisa, será objeto de estudo apenas a natureza fiscalizadora desse conselho no que se refere à execução do PBF.

Tatagiba (2002) relata fatores que constroem e limitam a efetividade no desempenho dos conselhos no que se refere às suas funções, como: a) a relação dos conselheiros com suas entidades; b) a qualificação dos conselheiros; c) o controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos; d) a recusa do Estado em partilhar o seu poder de decisão e e) a baixa eficácia deliberativa.

Com base nos resultados de excelente pesquisa realizada, para a qual utilizou um grande conjunto de estudos, como teses, dissertações e outras publicações relacionadas à área de conselhos da assistência social, saúde e defesa dos direitos da criança e adolescente, Tatagiba

(2002) relata, também, os principais fatores que limitam a efetividade dos conselhos, nos termos sinteticamente abaixo descritos:

- a) no que se refere à relação dos conselheiros com suas entidades, verificou-se que, quanto mais estreita for essa relação, maior é a probabilidade de ter nos conselhos interesses que sejam representativos;
- b) quanto aos vínculos dos conselheiros governamentais e não governamentais, observou-se que há um frágil vínculo entre os membros do conselho e as entidades as quais eles representam. Evidenciou-se que não havia uma discussão das pautas das reuniões, de forma que os posicionamentos adotados pelos conselheiros eram de cunho estritamente pessoal e não representavam os interesses de suas bases, ou seja, os interesses das secretarias do Estado e das sociedades civis. Esse fato evidencia a ausência de legitimidade dos posicionamentos, tanto dos conselheiros governamentais quanto dos não governamentais;
- c) quanto à qualificação dos conselheiros governamentais e não governamentais, constatou-se que pesquisas relatam uma unanimidade quanto à ausência de qualificação o que não propicia uma intervenção mais ativa no diálogo deliberativo no conselho. A falta de capacitação atinge todos os atores que participam dos conselhos, no entanto, o acesso à informação e o conhecimento do funcionamento da coisa pública favorecem os conselheiros governamentais colocando-os em vantagem quando comparados com os não governamentais. A ausência de qualificação dos conselhos não governamentais, atualmente, é o principal obstáculo de uma atuação mais efetiva das representações não governamentais;
- d) no que tange ao controle do Estado sobre a agenda temática dos conselhos, verificou-se que há uma imposição dos interesses do Estado. Esse fato ocorre porque, em vários conselhos analisados, o regimento interno concede ao presidente do conselho a prerrogativa de elaborar a pauta das discussões. O Conselho Estadual de Saúde do Espírito Santo alterou o seu regimento interno dando a prerrogativa de elaboração da pauta da reunião a uma “mesa diretora” composta por quatro integrantes constituídos de forma paritária por meio de eleição entre os membros do conselho. Esse fato demonstra uma politização da elaboração da pauta de reunião e a exigência de que esta seja elaborada de forma mais democrática;
- e) verificou-se, também, que a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão por intermédio dos conselhos os tem afetado de forma negativa, pois o governo tem

resistido às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de elaboração das políticas públicas. Em vários casos, os conselheiros governamentais tentam se defender e legitimar sua resistência, argumentando que os conselheiros não governamentais desconhecem a máquina pública e a burocracia do Estado, bem como questionam a legitimidade do conselho comparando-a com a legitimidade do governo eleito oriunda das urnas juntamente com o seu o plano de trabalho;

- f) no que se refere à eficácia deliberativa, constatou-se que as avaliações mais comuns presentes, na literatura, são que os conselhos não estão cumprindo sua vocação deliberativa, sendo que a maioria das causas aponta para a baixa capacidade de inovação das políticas públicas com a participação da sociedade civil nos conselhos. Na concepção de Carvalho (1995), os conselhos parecem estar mais capacitados para deter o Estado na transgressão de normas, por intermédio do controle social, do que a induzi-lo a agir por meio de deliberações de políticas públicas.

2.4 Órgãos de controle

A *Accountability* democrática, na concepção de Abrucio e Loureiro (2005, p. 1), pode ser definida como “a construção de mecanismos institucionais pelos quais os governantes são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados.”

A *accountability* democrática objetiva a responsabilização dos agentes, a qual pode ser obtida por dois mecanismos: a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal. A *accountability* vertical pressupõe uma ação entre desiguais, sendo as eleições o principal canal que pode premiar ou punir um governante com mais um mandato, controlando, assim, a ascensão dos governantes. A efetividade das eleições como um mecanismo de *accountability* vertical é questionada. (O'DONNELL, 1998, p. 28-29). Ainda dentro da *accountability* vertical, verificam-se outros mecanismos além das eleições, como o plebiscito e o controle social, o qual pode ser exercido por intermédio dos conselhos.

A delegação de poder e a *accountability* podem ser tratadas como uma relação do tipo principal (sociedade) e agente (governantes) em que o desenho institucional, adotado nessa

relação, poderá determinar sua maior ou menor eficiência. O enfraquecimento da relação principal e agente ou falhas na delegação de poder podem tornar o processo menos *accountable* (menos responsivo), criando incentivos no desenho institucional que fomentam relações privadas e clientelistas (BARBOSA, 2008, p. 17), ou seja, o desenho institucional da relação principal e agente impacta na *accountability* democrática em especial na *accountability* vertical.

A *accountability* horizontal é definida por O'Donnell (1998, p. 40) como:

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para a realização de ações, que vão desde a supervisão de rotinas a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes do Estado que possam ser qualificados como delituosas.

Pode-se relatar que, no Brasil, na esfera federal, o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União são algumas das agências estatais da definição elaborada por O'Donnell. Para que se tenha efetividade na *accountability* horizontal, O'Donnell (1998, p. 42) afirma que as agências, além da autoridade legal, têm que ter de fato autonomia suficiente para a execução de suas prerrogativas, bem como criar um ambiente propício para que essa rede de agências funcione de forma harmônica. Na *accountability* horizontal não existe a clássica relação entre principal e agente, pois não há delegação de poder do principal para o agente exercer decisões em seu nome. No entanto, o ambiente institucional no qual é estruturada a *accountability* horizontal é determinante para que ela seja efetiva.

Abrucio e Loureiro (2005, p. 7) adotaram um modelo de *accountability* democrática que se constitui em três formas de *accountability*, conforme transcrito:

A primeira delas é o **processo eleitoral**, garantidor da soberania popular. A segunda é o **controle institucional durante os mandatos**, que fornece os mecanismos de fiscalizações contínua dos representantes eleitos e a alta burocracia com responsabilidade decisória. Por fim, a terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de **regras estatais intertemporais**, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião.

A seguir, é apresentado Quadro 1 o qual resume a proposta do modelo de *accountability* democrática feita pelos autores:

Quadro 1 - Resumo do modelo de *accountability* democrática

Formas de <i>Accountability</i>	Instrumentos
Processo Eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema eleitoral e partidário • Debates e formas de disseminação da informação • Regras de Financiamento de Campanhas • Justiça eleitoral
Controle institucional durante o mandato	<ul style="list-style-type: none"> • Controle parlamentar (Controles mútuos entre os Poderes, CPI, arguição de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária, audiências públicas etc.) • Controle Judicial (controle da constitucionalidade, ações civis públicas, garantia dos direitos fundamentais etc.) • Controle Administrativo-Procedimental (Tribunal de Contas e / ou Auditorias Financeira) • Controle do Desempenho dos Programas Governamentais • Controle Social (Conselhos, plebiscito, orçamento participativo etc.)
Regras estatais Intertemporais	<ul style="list-style-type: none"> • Garantias de direitos básicos pela Constituição (cláusulas pétreas) • Segurança contratual individual e coletiva • Limitação legal do poder dos administradores públicos • Acesso prioritário aos cargos administrativos por concurso ou equivalentes • Mecanismos de restrição orçamentária • Defesa de direitos intergeracionais

Fonte: Adaptado de Abrucio e Loureiro, 2005, p. 8-10

Depreende-se, pois, que a classificação proposta por Abrucio e Loureiro (2005) não diverge de forma substancial da classificação feita por O'Donnell, são apenas formas diferentes de estruturar a *accountability* democrática. Não serão abordados, na presente pesquisa, por fugirem ao seu objeto: o estudo da *accountability* do processo eleitoral, as regras estatais intertemporais, bem como seus instrumentos.

Pode-se concluir, assim, que o controle institucional durante o mandato é constituído por cinco instrumentos: o controle parlamentar; o controle judicial; o controle administrativo-procedimental; o controle de desempenho dos programas governamentais e o controle social. Desses cinco instrumentos, apenas o controle judicial não faz parte do escopo desta pesquisa.

O controle parlamentar é exercido pelo Legislativo sobre o Executivo e pode ser realizado de diversas formas, as quais serão abordadas na próxima sessão. Já o controle administrativo-procedimental será abordado nas sessões que tratam do TCU e da CGU.

O controle de desempenho de programas governamentais é um mecanismo que é utilizado pelos órgãos de controle (TCU e CGU) com o intuito de responsabilizar os gestores de acordo com o desempenho dos programas. Esse enfoque no controle via desempenho é uma característica da nova administração pública sendo uma novidade em termos de *accountability* democrática. Nesta pesquisa, o controle social será abordado na sessão que trata dos Conselhos, em especial o Conselho Municipal de Assistência Social de Campo Grande do Estado de Mato Grosso do Sul.

2.4.1 Controle parlamentar

Com a CF, o Poder Legislativo adquiriu maior autonomia e independência para exercer suas atribuições, para a produção de leis e no controle da administração pública, em especial do Poder Executivo, com níveis de competência e instrumentos de intervenção comparados aos mais expressivos parlamentos do mundo moderno. (SANCHES, 2002, p. 6).

Dentre as funções que o Poder Legislativo exerce, será destacada a função de controle que o Congresso Nacional exerce sobre a administração pública, em especial no que se refere ao Poder Executivo. Os principais mecanismos institucionais de controle do Legislativo sobre o Executivo são: a) proposta de fiscalização e controle; b) solicitação de informações ao TCU; c) requerimento de informações e d) comissão parlamentar de inquérito, os quais serão abordados de forma sintética a seguir.

A proposta de fiscalização e controle é apresentada à comissão parlamentar que trata da matéria por qualquer deputado ou senador, devendo apenas serem especificados o ato e as fundamentações da providência requerida. As comissões do Senado e da Câmara devem controlar a atuação do Poder Executivo no que se refere à sua matéria respectiva, bem como discutir e analisar os projetos propostos. São exemplos de comissões do Senado que fiscalizam o poder executivo: a Comissão de Fiscalização e Controle, a Comissão de Assuntos Econômicos, a Comissão de Assuntos Sociais, entre outras. A atuação da Comissão de Fiscalização e Controle pode ser mais bem compreendida com o conhecimento de suas competências, a saber: avaliar a eficácia e eficiência dos projetos e programas do governo no âmbito nacional, regional e setorial; exercer a fiscalização; propor ao Senado providências com relação aos resultados de auditorias realizadas pelo TCU; avaliar as contas dos gestores

públicos e demais responsáveis por numerário quando houver indícios de perda extraviou irregularidade etc.. (PEDONE *et al.*, 2002, p. 90).

O mecanismo institucional de solicitação de informações ao TCU consiste na prestação de contas do TCU para com a comissão que realizou o pedido de fiscalização ou de fornecer os resultados das auditorias já realizadas. No que se refere ao mecanismo de Requerimento de Informação, esse é utilizado pelo Parlamento para solicitar informação às pessoas diretamente ligadas à Presidência da República, a exemplo de Ministros de Estado. Se o requerimento não for atendido em 30 dias ou se as informações prestadas forem falsas, o responsável incorre em crime de responsabilidade. (*Ibid.*, p. 90).

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), talvez, seja a forma mais conhecida de fiscalização do Legislativo sobre o Executivo, em virtude do grande destaque que a imprensa nacional lhe dá, sendo sua principal característica a dimensão política.

A CPI é um instrumento institucional do qual dispõe o Poder Legislativo para fiscalizar as ações do Poder Executivo. Elas são constituídas como órgãos colegiados temporários e possuem objetivos específicos, geralmente de investigar denúncias. Para a constituição de uma CPI, é necessária a assinatura de um terço dos membros do Congresso ou do Senado, sendo que existe a possibilidade de se criar uma Comissão Parlamentar de Inquérito Mista (CPMI). As CPI e CPMI possuem poderes equivalentes às autoridades judiciárias, sendo que no término de seus trabalhos, o relatório deve ser enviado ao Ministério Público Federal (MPF), para que esse denuncie ou não os envolvidos. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005, p. 28).

A CPI pode ser vista como um processo de prestação de contas do Legislativo à sociedade. No entanto, tão importante quanto essa prestação de contas é a utilização desse instrumento para demonstrar falhas nas instituições e no sistema político, o que proporciona um ambiente para a criação de novas regras que visem impedir a repetição de erros no futuro. É dessa forma que a CPI e a CPMI constituem um bom mecanismo de *accountability* horizontal. (*Ibid.*, 2005, p. 28).

2.4.2 Controladoria-Geral da União - CGU

De uma perspectiva histórica, o sistema de controle interno do Poder Executivo foi confundido com a escrituração contábil. Um dos marcos desse sistema foi a publicação do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, em 1911, que normatizava sobre o orçamento público e despesas públicas. A Lei n. 4.320, de 1964, substituiu o citado regulamento e foi complementada em alguns aspectos pelo Decreto-lei n. 200, de 1967. Esses diplomas legais constituíam os principais balizadores da gestão orçamentária e financeira. O sistema de controle interno ficou sob a tutela da Inspetoria-Geral de Finanças de 1767 a 1970, e, da Secretaria Central de Controle, de 1979 a 1985, estando a maior parte do tempo subordinado ao Ministério da Fazenda. (ANTUNES *et al.*, 2002, p. 13).

Com a criação das Secretarias de Controle Interno, as denominadas CISETs, em 1986, ocorre uma mudança significativa na estrutura de controle interno do Poder Executivo federal. No entanto, essa estrutura focava, apenas, os aspectos financeiros e orçamentários, negligenciando o foco nos resultados e nas ações de governo. Em 1994, foi criada a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) com a finalidade de fiscalizar todos os gastos do governo federal, o que representou um importante avanço para a estruturação do controle interno do Poder Executivo federal.

Em 2001, a CGU foi criada por intermédio da Medida Provisória n. 2.143-31, de 02/04/2001 (BRASIL, 2001d), sendo, inicialmente, denominada como Corregedoria-Geral da União, vinculada, diretamente, à Presidência República, a qual teve como proposta inicial o combate à fraude e à corrupção, bem como a promoção da defesa do patrimônio público, no âmbito do Poder Executivo federal.

Por intermédio do Decreto n. 4.177, de 28/03/2002 (BRASIL, 2002), a SFC e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) foram integradas à estrutura da CGU, sendo que o referido decreto, também, transfere para a Corregedoria as competências de Ouvidoria-Geral, até então vinculadas ao Ministério da Justiça.

A Medida Provisória n. 103 de 1º/01/2003 (BRASIL, 2003c), convertida posteriormente na Lei n. 10.683/03 (BRASIL, 2003a), altera a denominação do órgão para Controladoria-Geral da União, atribuindo-lhe *status* de Ministério, com a denominação do titular do órgão como Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

A estrutura da CGU foi alterada por intermédio do Decreto n. 5.683, de 24/01/2006/(BRASIL, 2006), o qual confere maior agilidade e eficiência ao trabalho realizado pela Instituição, com a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), a qual é responsável por centralizar e desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção, no âmbito do Poder Executivo federal. Por consequência, a CGU passa a ter não apenas a competência de combater a corrupção, mas também de prevenir a sua ocorrência.

Pode-se dizer, então, que a CGU, atualmente, é um órgão do Poder Executivo federal que assiste ao Presidente da República quanto aos assuntos atinentes 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. A CGU, como órgão central, deve exercer a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo federal, prestando a orientação normativa necessária. (BRASIL, 2003a).

No que tange às competências da CGU, pode-se verificar que, além das competências constitucionais dos sistemas de controle interno de cada Poder, elencadas anteriormente neste trabalho, são, igualmente, abrangidas como competências do referido órgão as previstas nos arts. 17 e 18 da Lei n. 10.683/03, transcritos a seguir:

Art. 17. À Controladoria-Geral da União compete 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.

Art. 18. À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o **devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber**, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

§ 1º À Controladoria-Geral da União, por seu titular, sempre que constatar omissão da autoridade competente, **cumprir requisitar a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos outros, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da Administração Pública Federal**, para corrigir-lhes o andamento, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível.

[...]

§ 3º A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas. (grifos nossos) (BRASIL, 2003a).

A Ilustração 3, abaixo, consiste na estrutura organizacional da CGU, em que são destacadas as principais áreas de atuação do órgão, bem como os órgãos consultivos, como o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) e Comissão de Coordenação de Correição (CCC).

Ilustração 3 - Estrutura organizacional da CGU

Fonte: CGU, 2009

Pela análise do organograma acima apresentado, pode-se constatar que a CGU está estruturada em quatro áreas finalísticas que são inter-relacionadas: auditoria/fiscalização, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria (CGU, 2008 p. 6), as quais podem ser representadas pela Ilustração 4, a seguir:

Ilustração 4 - Áreas finalísticas da CGU

No que concerne à Corregedoria-Geral da União (CRG), ela está ligada, diretamente, à Secretaria Executiva da CGU, sendo a área responsável pelas atividades relacionadas à correição. Assim, executa e supervisiona atividades dirigidas para o campo da responsabilização administrativa, atuando mediante a instauração direta ou por meio do efetivo acompanhamento de processo disciplinar no âmbito do Poder Executivo federal.

A Ouvidoria-Geral é responsável pela formulação de políticas públicas, sendo a área técnica responsável pelo recebimento, exame e encaminhamento de procedimentos relacionados às ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A ouvidoria constitui-se, assim, em um canal institucional que visa a aproximar a sociedade e o órgão central do sistema de controle interno, o qual, também, exerce a função de orientação das demais unidades de ouvidoria dos órgãos do Poder Executivo.

A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) é o órgão da CGU que possui, dentre outras, as competências de realizar atividades de fiscalização e auditoria com o intuito de verificar e avaliar a implementação dos programas do governo federal, a avaliação da execução dos orçamentos da União e a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicas e privadas, como, por exemplo, Estados, Municípios e Sociedade Civil Organizada. Como principais ações de controle realizadas pela CGU, podem ser destacadas as seguintes:

- a) avaliação da execução de programas de governo;

- b) auditorias especiais;
- c) ações de controle nos gastos de pessoal da administração pública federal;
- d) auditorias anuais de prestação de contas;
- e) auditoria das tomadas de contas especial;
- f) realização de auditorias e fiscalização em projetos de financiamento externo e de cooperação técnica;
- g) demandas externas.

A avaliação da execução de programas do Governo é realizada por intermédio do Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos, o qual visa à definição da localidade em que ocorrerão as fiscalizações dos recursos públicos federais até então ali aplicados, seja por órgãos do governo federal, estaduais, municipais ou pela sociedade civil organizada. Tais transferências de recursos federais são operacionalizadas pelas transferências legais, contratos de repasse, convênios, e outros.

Está no escopo dessas fiscalizações os programas federais executados com o auxílio de Estados e Municípios, como, o Programa Bolsa Família, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Nos 22º e 23º sorteios, concluídos em 2007, no que se refere às fiscalizações realizadas no Programa Bolsa Família constatou-se que (*Ibid*, p. 99):

[...] em 16% das localidades visitadas, foi verificada a ausência de mobilização da prefeitura para sensibilizar as famílias a manterem o cadastro atualizado e em 27% não houve ações para sensibilizar as famílias a cumprirem as condicionalidades; o órgão de controle social não foi constituído em 9% dos municípios visitados, apresentando um acréscimo significativo em relação ao verificado em 2006 (6%); em 28% das escolas visitadas verificou-se ausência de conhecimento e/ou execução, por parte dos dirigentes do estabelecimento de ensino, de suas atribuições legais relativas ao programa; em 20% das famílias localizadas constatou-se a ausência de visitas de agentes comunitários de saúde e/ou integrantes do Conselho Municipal; e em 5% das 2.517 famílias visitadas verificou-se a existência de evidências de renda per capita superior à estabelecida no programa o que se manteve estável em relação ao verificado em 2006.

As auditorias especiais, geralmente, decorrem de denúncias que repercutiram na mídia nacional. Essa ação de controle é realizada de forma conjunta com algum outro órgão do poder público, como, por exemplo, o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, a Receita Federal do Brasil e Banco Central do Brasil. Podem ser citados, como exemplos desse tipo de auditoria, a Operação Vampiro, a Operação Gafanhoto e a Auditoria Especial dos Correios.

As auditorias nos gastos com pessoal têm a finalidade de verificar a legalidade dos pagamentos efetuados aos servidores públicos, sendo que, atualmente, o valor anual com gasto de folha de pagamento é de aproximadamente R\$ 50 bilhões de reais. As ações de controle adotam trilhas de auditoria que visam à identificação de indícios de irregularidades, a consistência da folha de pagamento, bem como a verificação dos processos de aposentadoria, pensões, admissões e desligamento de servidores.

As auditorias anuais de prestações de contas verificam a conformidade das informações prestadas pelo gestor público, bem como a análise dos atos e fatos de gestão, com a finalidade de instruir o processo de prestação de conta submetido ao julgamento do TCU.

A auditoria de tomada de contas especial é um dispositivo da administração pública, operacionalizado pela CGU, que visa à reparação e ao ressarcimento de prejuízos causados ao erário público. Já a ação de controle em projetos de financiamento externo e de cooperação técnica tem como objetivo verificar os gastos oriundos de operação de crédito externo, bem como os recursos envolvidos no desenvolvimento de ações de governo que guardem relação com entidades de direito internacional. As auditorias e fiscalizações relacionadas a demandas externas são motivadas por demandas oriundas de órgãos externos como a Presidência da República, membros do Congresso Nacional, dentre outros.

Outra área finalística da CGU é a prevenção da corrupção, sendo que o setor responsável por essa operacionalização é a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informação Estratégica (SPCI), criada em janeiro de 2006, conforme anteriormente comentado. A criação da SPCI constitui-se um marco na história do Brasil, tendo em vista que foi a primeira vez que o país pôde contar com uma Secretaria em nível nacional na estrutura do governo federal a se dedicar exclusivamente à prevenção da corrupção. O Portal da Transparência, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e o Programa de Fortalecimento da Gestão Pública, podem ser citados como os principais programas executados pela SPCI.

O Portal da Transparência foi uma iniciativa inédita lançada em novembro de 2004, constituindo-se no canal em que qualquer cidadão pode monitorar a execução financeira de todos os programas do governo federal, sem ter que se cadastrar e digitar senha. O referido portal permite a visualização das transferências de recursos, por programas, realizadas da União para os Estados, Municípios, Distrito Federal, sociedade civil organizada e cidadão,

bem como as despesas executadas pelo próprio Poder Executivo federal, em obras, serviços e compras. A frequência de atualização dos dados do portal é mensal, sendo que os dados inseridos têm origem em seus respectivos Ministérios executores.

Em 2007, o Portal da Transparência passou a abrigar mais de 584 milhões de informações, envolvendo a aplicação de recursos federais superiores a R\$ 3,8 trilhões. Uma das melhorias implementadas no portal foi a criação de um serviço de mala direta, em que o cidadão, uma vez cadastrado, passa a receber, via *e-mail*, informações referentes a liberações de recursos para o Município cadastrado. Atualmente, há cerca de 10.000 cidadãos cadastrados para o acompanhamento de convênios. (*Ibid*, p. 45).

Com esse mecanismo de transparência é possível o cidadão verificar o valor recebido pelos beneficiários do Programa Bolsa Família em qualquer Município brasileiro, os valores transferidos e executados em convênios, em contratos de repasse e seus respectivos objetos, bem como os valores gastos com diária e material de expediente em cada órgão do Poder Executivo federal.

Com o Portal da Transparência, o cidadão que exerce sua cidadania de forma ativa, pode tornar-se um fiscal dos gastos públicos verificando par e passo toda a execução financeira em seu Município, o que amplia e fomenta o controle social.

Outro programa da SPCI que tem como objetivo o desenvolvimento e ampliação do controle social é o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público que foi criado por meio de uma parceria entre a CGU e a organização não governamental Avante – Qualidade, Educação e Vida. Com esse programa, a CGU busca sensibilizar e orientar as lideranças locais, os conselheiros municipais, agentes públicos municipais, professores e alunos sobre a importância da transparência na administração da coisa pública, bem como do exercício ativo da cidadania.

O Programa Olho Vivo no Dinheiro Público prevê ações de educação presencial, as quais são realizadas em Municípios pólos, com convites extensivos aos Municípios adjacentes, com duração de uma semana. Até o final de 2007 foram realizados 98 eventos, sendo que 794 Municípios já tinham participado desse evento.

O programa de Fortalecimento da Gestão Pública, também, está sob a tutela da SPCI e surgiu da percepção decorrente das fiscalizações municipais realizadas pela CGU, as quais constatarem uma carência no que concerne aos conhecimentos técnicos dos gestores municipais. Foi verificado que várias impropriedades apuradas não decorriam de má-fé do gestor e, sim, da sua falta de conhecimento. Em decorrência, foi criado o referido programa que tem por finalidade suprir as carências de conhecimento dos gestores dos Municípios com menos de 50.000 habitantes no que se refere à correta aplicação dos recursos públicos federais.

2.4.3 Tribunal de Contas da União - TCU

No Brasil, a discussão da criação do controle externo vem desde 1680 quando foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, ambas, jurisdicionadas à Portugal. Com a vinda da Família Real para o Brasil, em 1808, foi instalado o Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda que tinha a finalidade de acompanhar a realização da despesa pública.

A primeira Constituição brasileira, em 1824, previu nos arts. 170 e 172 a adoção de orçamentos anuais, a elaboração de balanços gerais e o acompanhamento dessas peças seriam de competência de um tribunal do Tesouro Nacional, conforme se depreende dos referidos dispositivos, abaixo transcritos:

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas. (BRASIL, 1824).

Com a queda do Império e o surgimento da República, foi criado o Tribunal de Contas da União por intermédio do Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, (BRASIL, 1890), sob a iniciativa de Ruy Barbosa. Em 1891, o TCU foi instituído com prerrogativas constitucionais, conforme se depreende da análise do art. 89 da primeira Constituição da República (BRASIL, 1891):

Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.
Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

No entanto, a criação do TCU só saiu do papel em 17/01/1893 como resultado dos esforços do então Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, o Tenente-Coronel Innocência Serzedello Corrêa.

Com a evolução do TCU, novas funções constitucionais foram-lhe atribuídas, o que ampliou suas competências. A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) atribuiu-lhe como competências: o acompanhamento da execução orçamentária; o registro prévio das despesas e dos contratos; o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos e, ainda, a apresentação de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, para encaminhamento posterior ao Congresso Nacional. Já a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) manteve as competências instituídas na Constituição de 1934, com exceção, da elaboração de parecer das contas do Presidente. Com a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), foi atribuída ao TCU a competência de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias e pensões. (MAIA, 2003, p. 25).

Segundo Affonso (2004, p. 15), “uma das mais nobres funções do Tribunal da Contas sempre foi a de emitir parecer sobre as contas do governo. Foram objetos dos Relatórios dos tribunais as contas desde as do exercício de 1892, com alguns hiatos em 1925/26, de 1930 a 1933 e 1937.”

A Constituição de 1967 (BRASIL, 1967a), ratificada pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969 (BRASIL, 1969), exclui, como competência do TCU, o exame prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, bem como o julgamento da legalidade das concessões de aposentadoria e pensões, ficando a cargo do TCU somente a apreciação da legalidade para fins de registro. (MAIA, 2003, p. 26).

Verifica-se, assim, no que respeita às competências constitucionais do TCU, que a Constituição de 1988 ampliou de forma significativa as atribuições do TCU, conforme demonstrado anteriormente no tópico 2.3.2.

No entanto, cabe serem ressaltadas algumas competências infraconstitucionais que a Corte de Contas abarcou após 1988: a Lei n. 8.443/92 (BRASIL, 1992) facultou ao TCU decidir sobre consulta formulada por autoridade competente a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais ou regulamentares; com a Lei n. 8.730/93 (BRASIL, 1993b), o TCU passa a exercer o controle da legalidade e legitimidade dos bens e rendas apresentadas pelas autoridades e servidores da União; a Lei n. 8.666/93 (BRASIL, 1993a) dá poderes ao TCU para apreciar representação apresentada acerca de irregularidades em processos licitatórios; com a Lei Complementar n. 101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (BRASIL, 2001a), o TCU passa a fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com ênfase no que se refere ao cumprimento pela União dos limites das despesas com pessoal.

Dessa forma, pode-se dizer que o TCU constitui-se em órgão administrativo possuidor de total independência em seu campo de atuação, o qual é disciplinado pela Constituição. Portanto, não está subordinado ao Poder Legislativo, apenas auxilia-o na execução da nobre atividade de controle externo, que tem como missão assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade.

A natureza jurídica do TCU é essencialmente administrativa, o que significa que suas decisões têm caráter administrativo e, portanto, são suscetíveis à apreciação judicial. Assim, qualquer decisão da Corte de Contas é passível de anulação ou revisão pelo Poder Judiciário desde que fique provada a existência de vícios formais ou manifesta ilegalidade da decisão.

Na perspectiva do controle externo, o que, em tese, não seria permitido ao Poder Judiciário é o controle do mérito administrativo, ou seja, a conveniência, oportunidade e justiça dos atos de gestão. Em decorrência, a deliberação acerca do mérito não poderia ser revista pelo Poder Judiciário, o qual deveria ater-se ao exame dos critérios de legalidade e legitimidade. Sendo assim, as decisões da Corte de Contas representam coisa julgada. (ROCHA, 2002, p. 14).

O TCU é um órgão colegiado composto por nove Ministros: seis indicados pelo Congresso Nacional; um pelo Presidente da República e dois entre auditores e membros do Ministério Público no TCU concursados. O TCU é composto por um Plenário, no qual os Ministros deliberam sob a direção do Presidente do Tribunal, por duas Câmaras de quatro Ministros cada uma, deliberadas por maioria absoluta.

O TCU dispõe, ainda, em sua estrutura, de uma Secretaria destinada a dar apoio técnico e administrativo, sendo que essa Secretaria é decomposta em outras unidades, como: Secretaria Geral das Sessões, a qual é responsável pela organização das súmulas e jurisprudências; a Secretaria Geral de Controle Externo, que é responsável por planejar, organizar, executar, coordenar e supervisionar as atividades de controle e fiscalização a cargo do TCU, e também assistir e assessorar os Ministros e Auditores em sua função; a Secretaria Geral de Administração, dentre outras. A Ilustração 5, a seguir, apresenta a estrutura organizacional do TCU:

Ilustração 5 - Estrutura organizacional do TCU

Fonte: TCU, 2009

Depreende-se das competências do TCU, que suas funções básicas são: consultiva, informativa, fiscalizadora, sancionadora, judicante, corretiva, normativa e de ouvidoria.

A função consultiva visa a subsidiar, por meio de elaboração de parecer prévio, o julgamento que o Congresso Nacional realiza, anualmente, das contas apresentadas pelo Presidente da República, bem como o esclarecimento de dúvidas quanto à aplicação de instrumentos legais e regulamentares de competência do TCU quando requeridos por autoridades sujeitas a sua jurisdição.

A função informativa ocorre quando o TCU envia o relatório de atividades trimestral e anual ao Congresso Nacional; quando fornece informações de suas auditorias e fiscalizações por terem sido solicitadas pelo Congresso Nacional, por uma de suas casas, ou por qualquer comissão do Legislativo; ou quando comunica ao Poder competente, por meio de representação, sobre qualquer irregularidade ocorrida. (TCU, 2006, p. 25).

A função judicante consiste no julgamento das contas dos gestores de recursos públicos tanto da administração direta quanto da indireta. No que tange às contas, essas podem ser julgadas em regulares, regulares com ressalva e irregulares. A função corretiva consiste na determinação de prazo para que seja sanada irregularidade constatada, ficando, assim, em conformidade com a lei.

A função sancionadora deriva do poder que o TCU possui para aplicar aos responsáveis por irregularidades sanções estabelecidas em sua Lei Orgânica, como, por exemplo, multa ao agente público; inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública pelo período de cinco anos e declaração de inidoneidade do responsável, por fraude em licitação, para participar, por até cinco anos, de certames licitatórios promovidos pela administração pública.

A função normativa decorre da prerrogativa que a Lei Orgânica conferiu ao TCU para normatizar matéria de sua competência e sobre a organização de processos que lhe são submetidos.

A função de ouvidoria consiste no canal institucional de comunicação entre o tribunal e a sociedade, o qual visa receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades de qualquer cidadão. (*Ibid.*, p. 26).

A função fiscalizadora consiste nas atividades de auditoria e fiscalização, as quais visam a avaliar a gestão de recursos públicos. Essas atividades são realizadas por meio de levantamento, auditoria, inspeções, acompanhamento e monitoramento: o levantamento constitui-se em atividade realizada com o intuito de obter conhecimento do funcionamento dos órgãos, entidades, sistemas programas, projetos e atividades que serão fiscalizados, identificando os objetos e instrumentos, bem como avaliando a viabilidade de realizar a fiscalização; a inspeção é um instrumento utilizado para suprir omissões e lacunas de

informação, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias e representações que foram relatadas ao TCU; o acompanhamento tem a finalidade de examinar em um período predeterminado o desempenho de órgãos, entidades, programas, projetos e atividades governamentais, no que se relaciona com os princípios da eficiência, da economicidade e da eficácia e o monitoramento consiste em verificar se o gestor implementou as determinações deliberadas pelo Tribunal em fiscalizações passadas. (*Ibid.*, p. 34-35).

Já as atividades de auditoria são instrumentos de fiscalização os quais envolvem uma maior amplitude de atuação do Tribunal, sendo divididas em auditoria de conformidade e operacional. As auditorias de conformidade têm o objetivo precípuo de verificar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Já, no que respeita às auditorias operacionais, essas visam avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como os sistemas, programas, projetos e atividades governamentais quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

A Tabela 2 demonstrada, a seguir, detalha as fiscalizações realizadas no âmbito do TCU por tipo de instrumento, bem como o esforço nelas empregado, medido pelo indicador homendias de fiscalização (HDF):

Tabela 2 - Fiscalizações realizadas

Instrumento	2005			2006			2007		
	Qtde.	HDF	%	Qtde.	HDF	%	Qtde.	HDF	%
Acompanhamento	81	2.504	5,6	39	1.052	2,8	27	893	2,7
Auditoria	214	21.812	49,1	193	15.814	41,8	123	10.468	32,1
Inspeção	315	7.417	16,7	300	8.334	22,0	291	8.789	26,9
Levantamento	309	10.285	23,2	323	10.928	28,9	258	11.321	34,7
Monitoramento	88	2.403	5,4	51	1.735	4,6	24	1.173	3,6
Total	1.007	44.421	100,0	906	37.863	100,0	723	32.644	100,0

Fonte: TCU, 2008, p. 42

No que se refere à atuação do controle social, o TCU iniciou, em 2003, o programa Diálogo Público, o qual consiste em um conjunto de ações sistemáticas de interação, divulgação e troca de experiências entre o Tribunal e a sociedade, fomentando, dessa forma, a promoção da cidadania. O programa constitui-se em ações voltadas à capacitação dos gestores públicos visando à melhoria da gestão e do controle de recursos públicos, bem como a promoção da cidadania ativa do cidadão. O programa do Diálogo Público é o meio pelo qual o TCU

operacionaliza a promoção da transparência e do controle social sendo esse um de seus macro-processos do seu Plano Estratégico de 2006 a 2010.

2.4.4 Conselhos Municipais de Assistência Social

A seguridade social, no Brasil, é composta pela saúde, previdência e assistência social. Nesse atual modelo, a saúde constitui-se em um direito de qualquer cidadão, competindo ao Estado a obrigação desse serviço. Já a previdência social é garantida apenas aos cidadãos que contribuíram para a aquisição de tal direito e a assistência social é garantida a quem dela necessite sem exigência de contribuição pecuniária. (BULLA; LEAL, 2004, p. 4). A assistência social pode ser entendida como política de seguridade social que tem como objetivos a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice.

A participação da comunidade na elaboração dessas políticas por intermédio dos conselhos municipais representa um sistema democrático mais participativo, sobrepondo-se ao modelo meramente representativo. Tal participação é caracterizada por ser mais pessoal e direta na formulação de políticas e no controle dos atos dos gestores, uma vez que somente pessoas ligadas às necessidades locais poderão gerir de forma mais eficaz os recursos disponíveis. (ZELENNOVSKY, 2006, p. 6).

O controle social sobre os atos e ações do gestor municipal é exercido pelo cidadão por intermédio do voto, bem como por órgãos e instituições criadas para essa finalidade, como, por exemplo, o Conselho Municipal de Assistência Social.

A CF, correspondendo a sua característica de cidadã e pautando-se na participação popular, criou mecanismos que viabilizam a atuação da sociedade no controle das políticas públicas de assistência social, nos termos do que dispõe o seu art. 204, inciso II:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (grifo nosso). (BRASIL, 1988).

Em consonância com a CF, foi aprovada pelo Congresso Nacional, em 07/12/1993, a Lei n. 8.742, também conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993c), a qual estabelece diretrizes para a organização de assistência social, requisitos para que os Municípios e Estados recebam os repasses, dentre outras políticas, conforme se verifica pelos dispositivos transcritos a seguir:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - **descentralização político-administrativa** para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - **participação da população**, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no **controle das ações** em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Art. 6º As ações na área de assistência social **são organizadas em sistema descentralizado e participativo**, constituído pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei, que articule meios, esforços e recursos, e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - **Conselho de Assistência Social**, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - **Fundo de Assistência Social**, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999. (grifos nossos).

Na área de assistência social, a participação da sociedade no âmbito municipal, por meio de organizações representativas, deu-se, basicamente, pela formação dos conselhos nesse segmento. Atualmente, constituem-se como conselhos dessa área: os conselhos do idoso, os quais possuem competências para exercer a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política do idoso, não sendo, entretanto, objeto de estudo deste trabalho; os conselhos municipais de assistência social e a Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família (CFPBF).

Pode-se definir o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) como o órgão colegiado instituído pelo Município mediante lei específica, o qual integra a estrutura básica da secretaria ou órgão equivalente à assistência social, sendo o responsável pela elaboração, acompanhamento, controle e fiscalização da política municipal de assistência social no âmbito municipal. A criação desse conselho viabiliza uma nova forma de participação democrática, no âmbito municipal, tendo em vista que a sociedade civil e o governo participam, pelo menos em tese, de forma igualitária na definição das políticas públicas da área de assistência

social. Esse fato representa um considerável avanço no que diz respeito às políticas públicas no Brasil.

A conquista dessa nova forma de participação democrática significa uma mudança em termos de igualdade democrática, pois a participação da sociedade civil não se refere apenas à reivindicação de direitos sociais, mas, também, à definição dos rumos das políticas públicas. (BULLA; LEAL, 2004, p. 4).

Como a sociedade civil teve um papel ativo na luta pela democratização das relações entre o Estado e a sociedade, entende-se que a participação em espaços democráticos, como os conselhos, deve ter como premissa a participação democrática transparente que corresponda aos reais anseios de seus representados, constituindo-se em uma representação que pauta pela defesa dos interesses coletivos e não de interesses particulares. (*Ibid.*, p. 4-5).

A composição dos CMAS deve respeitar a proporção de 50% de seus integrantes serem oriundos do governo municipal e os outros 50% da sociedade civil, sendo que essa paridade é condição imprescindível para sua correta constituição. Além da paridade, é essencial que seus integrantes recebam treinamento para que possam exercer suas atribuições com pleno conhecimento de suas competências, da legislação pertinente e dos programas de assistência social implantados no Município.

Pode-se afirmar, assim, que a criação dos CMAS modifica, profundamente, a forma de organização e de atuação das ações de assistência social nos Municípios brasileiros, considerando que o referido conselho desenvolve um papel importante e imprescindível que engloba desde a elaboração das políticas públicas municipais de assistência social até a execução e fiscalização, ou seja, o conselho participa, em tese, de todos os atos de gestão de assistência social no Município, de forma direta ou indireta, o que contribui para a democratização das políticas públicas brasileiras.

2.4.4.1 Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Campo Grande do Estado do Mato Grosso do Sul - CMAS/CG

O CMAS/CG foi criado e institucionalizado pela Lei Municipal n. 3.108, de 20/12/1994 (CAMPO GRANDE, 1994), e regulamentado pelos decretos de números 7.106 de 11/04/1995

(CAMPO GRANDE, 1995), 7.415 de 26/02/1997 (CAMPO GRANDE, 1997), e 8.266 de 30/07/2001 (CAMPO GRANDE, 2001a). O CMAS/CG é composto por doze conselheiros e seus respectivos suplentes, sendo que 50% dos seus membros são indicados pelo Poder público municipal e, os outros 50%, pelas entidades não governamentais. Todos os conselheiros e seus suplentes são nomeados pelo Prefeito Municipal, para um mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução por igual período. (CAMPO GRANDE, 2001b).

A composição dos representantes do Poder público municipal no CMAS/CG é escolhida dentre os servidores de órgãos voltados à execução das políticas sociais do Município. Já os representantes das entidades não governamentais são escolhidos em assembleia geral amplamente divulgada e convocada pelo Fórum Permanente de Entidades Não Governamentais de Assistência Social (FPENGAS), tendo a seguinte composição:

- a) dois representantes de usuários ou organizações de usuários que congreguem ou defendam os interesses dos usuários;
- b) dois representantes de entidades ou organizações de assistência social que prestem atendimento assistencial específico sem fins lucrativos;
- c) dois representantes de entidades ou organizações de trabalhadores do setor das categorias profissionais que atuem na área de assistência social. (CAMPO GRANDE, 2001b).

O Quadro 2, abaixo, demonstra a atual composição do CMAS/CG, referente ao 7º mandato que vai de 08/05/2008 à 08/05/2010:

Quadro 2 - Composição do CMAS/CG

Órgãos / Entidades		Conselheiros		
		Titulares	Suplentes	Total
Representantes Governamentais	Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania – SAS	3	3	6
	Secretaria Municipal de Saúde Pública - SESAU	1	1	2
	Secretaria Municipal de Educação – SEMED	1	1	2
	Empresa Municipal de Habitação – EMHA	1	1	2

continua

continuação

Órgãos / Entidades			Conselheiros		
			Titulares	Suplentes	Total
Representantes Não Governamentais	Organização dos Usuários	Associação Familiar Comunidade Negra São João Batista	1	0	1
		Associação dos Deficientes Visuais de MS - ADVIMS	0	1	1
		Centro de Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos - Marçal de Souza Tupã I	1	0	1
		Associação de Mães Trabalhando a Inclusão – AMATI	0	1	1
	Prestadores de Serviço	Associação Rede Criança	1	0	1
		Instituto Sul-Mato-Grossense para Cegos – ISMAC	0	1	1
		Associação Tagarela	1	0	1
		Missão Salesiana de Mato Grosso	0	1	1
	Trabalhadores da Área	Conselho Regional de Serviço Social / 21 Região	1	0	1
		Ordem dos Advogados Brasil – OAB	0	1	1
		Conselho Regional de Psicologia / 14 Região	1	0	1
		Sindicatos dos Psicólogos	0	1	1

A estrutura do CMAS/CG é composta por Plenária, Presidência, Secretaria Executiva e Comissões Temáticas. O Plenário do CMAS/CG é a instância de deliberação máxima configurada pela sessão ordinária ou extraordinária dos seus membros a quem compete decidir assuntos de competência do Conselho. As sessões ordinárias ocorrem mensalmente e as extraordinárias, quando o Presidente ou dois terços do Conselho as convoca. Todos os conselheiros titulares e suplentes fazem parte do Plenário, sendo que apenas os conselheiros titulares têm direito ao voto. (CAMPO GRANDE, 2001b).

O presidente e o vice-presidente do CMAS/CG são eleitos dentre os membros do Conselho, para exercer mandato de um ano. A eleição respeita a paridade e o sistema de rodízio entre governo e sociedade civil. As sessões plenárias são conduzidas pelo presidente, que em sua ausência e impedimentos legais, é realizada pelo vice-presidente. (*Ibid.*).

A Secretaria Executiva conta com o apoio da equipe técnica e administrativa do quadro do Órgão Gestor da Política de Assistência Social que se fizer necessário para a execução das funções designadas pelo CMAS/CG. O Secretário Executivo é escolhido e aprovado pelo Conselho dentre os indicados pelo Órgão Gestor de Política de Assistência Social. Dentre as principais funções do Secretário Executivo, destacam-se (*Ibid.*):

- a) levantamento e sistematização de informação que subsidiam o CMAS/CG a tomar decisões;
- b) assessoramento do Conselho, com a articulação com as comissões temáticas e com os demais conselhos setoriais que também tratam das demais políticas sociais e
- c) preparação e acompanhamento das publicações no Diário Oficial do Município referentes às decisões deliberadas no CMAS/CG.

São cinco as comissões temáticas do CMAS/CG instituídas em caráter permanente (*Ibid.*):

- a) Comissão de Inscrição, Fiscalização e Acompanhamento de Entidades Governamentais e Não Governamentais de Assistência Social – COFI;
- b) Comissão de Divulgação e Estudos – CDE;
- c) Comissão de Direitos de Benefícios – CDB;
- d) Comissão de Acompanhamento da Política e Financiamento de Assistência Social – COFIAS;
- e) Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família – CFPBF.

As atuações do CMAS/CG, no PBF, são realizadas por intermédio de uma de suas comissões temáticas, mais especificamente a Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família (CFPBF). Destaque-se que é objeto da presente pesquisa analisar a atuação da natureza fiscalizadora da CFPBF referente ao PBF, uma vez que a citada Comissão é a responsável pela operacionalização do controle social no que se refere ao Programa, o que será abordado no tópico 2.5.3.3.

2.5 O Programa Bolsa Família - PBF

São tratados nos tópicos seguintes a concepção do PBF, os critérios de inclusão e seleção dos beneficiários, as condicionalidades impostas pelo PBF, o cadastro único, alguns estudos realizados sobre o PBF e as formas de controle do referido programa.

2.5.1 A concepção do PBF

Em 2001, no âmbito do Governo Federal, verifica-se a fragmentação administrativa de quatro importantes programas de transferência de renda, com uma consequente sobreposição de esforços, bem como de seus usuários. Esses programas eram: o Bolsa Escola, o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação.

O Bolsa Escola era um programa do Ministério da Educação, instituído pela Lei n. 10.219, de 11/04/2001 (BRASIL, 2001b), e tinha por objetivo incentivar a permanência das crianças de famílias pobres na escola. O seu público-alvo eram famílias que tinham crianças de 6 a 15 anos de idade, com renda familiar mensal de até R\$ 90,00 reais por pessoa. O Benefício constituía em R\$ 15,00 mensais até o limite de três crianças, podendo totalizar o valor de R\$ 45,00.

O Bolsa Alimentação foi instituído pela Medida Provisória n. 2.206-1, de 06/09/2001 (BRASIL, 2001e), e estava sob a tutela do Ministério da Saúde, sendo que seu público-alvo eram gestantes, nutrízes e crianças de 6 meses a 7 anos de idade. O benefício que concedia era R\$ 15,00 mensais até o limite de R\$ 45,00 para cada família. O programa exigia de seus beneficiários o cumprimento de algumas condicionalidades da área da saúde, como, por exemplo, manter em dia a carteira de vacinação, realizar o acompanhamento nutricional das crianças e realizar consultas de pré-natal para as gestantes.

O programa Auxílio Gás, criado pela Medida Provisória n. 18, de 28/12/2001 (BRASIL, 2001c), era gerido pelo Ministério das Minas e Energia e tinha por objetivo subsidiar a compra de botijão de gás via transferência de R\$ 15,00 a cada dois meses às famílias pobres que apresentassem renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa, sem exigir qualquer contrapartida das famílias beneficiadas.

Já o Cartão Alimentação era um programa do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome e foi instituído pela Lei n. 10.689, de 13/06/2003. (BRASIL, 2003b). Propunha um piso mínimo de R\$ 50,00 por família e tinha por objetivo assegurar a alimentação das famílias pobres. O valor desse piso mínimo era vinculado à aplicação em itens alimentícios para toda a família.

Com a criação do Programa Bolsa Família (PBF) ocorre a unificação de todos os procedimentos adotados nos quatro retromencionados programas de transferência de renda do governo federal, os quais passaram a ser denominados de Programas Remanescentes.

Com a referida unificação, foi obtida maior racionalidade administrativa, o que ampliou as condições de padronização de procedimentos de gestão, bem como facilitou a compreensão da operacionalização dos programas sociais do governo federal por parte da população e responsáveis dos Estados e Municípios. (BRASIL, 2008b, p. 5).

O PBF foi instituído pela Lei n. 10.836, em 09/01/2004 (BRASIL, 2004a), e pode ser definido como um programa de transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza extrema, sendo que o recebimento do auxílio financeiro está vinculado ao cumprimento de condicionalidades na área de saúde e educação.

O PBF é caracterizado por centrar-se em toda a família e não apenas em alguns de seus membros de forma isolada e possui como objetivos: o alívio imediato da pobreza, por meio das transferências de recursos; a quebra do ciclo de pobreza entre as gerações pela imposição e acompanhamento de condicionalidades na área da educação e saúde; e a coordenação de programas complementares que desenvolvam a família para que essa supere a condição de vulnerabilidade social, como, por exemplo, a alfabetização de adultos, a geração de trabalho e emprego.

No que se refere à operacionalização do PBF, essa se processa em três fases: a do cadastramento, a fase da geração da folha e do cartão e a fase do pagamento. Na fase do cadastramento, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) define as políticas e diretrizes para a implementação do cadastro; a CEF disponibiliza os formulários e os sistemas que operacionalizam o cadastramento; e a prefeitura é a responsável pela identificação das famílias que se enquadram no perfil de beneficiárias, bem como da coleta e

envio de dados para o cadastro único. Na fase da geração da folha e do cartão, a CEF extrai os dados das famílias do cadastro único, aplica os critérios de seleção e, após, o MDS concede o benefício às famílias, devolvendo o arquivo à CEF, a qual gera a folha, produz o cartão e o entrega à família beneficiada mediante registro de senha. A fase do pagamento consiste na transferência dos valores diretamente às famílias o que é operacionalizado pela CEF, sendo que os canais de pagamento são as agências ou postos de atendimento bancário, terminais de autoatendimento, lotéricas e os correspondentes bancários (estabelecimentos comerciais credenciados e habilitados pela CEF). A Ilustração 6 demonstra um resumo de todo o processo descrito:

Ilustração 6 - Fluxograma de operação do PBF

Fonte: Brasil, 2008b, p. 7

2.5.1.1 Critérios de inclusão e benefícios do PBF

As famílias que podem participar como beneficiárias do PBF são as que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, conforme comentado anteriormente. O programa definiu situação de pobreza como sendo as famílias que possuem renda *per capita* mensal familiar de até R\$ 120,00 e situação de extrema pobreza, as que possuem renda *per capita* mensal de até R\$ 60,00.

Os benefícios do PBF podem ser classificados em básico e variável, sendo que esse último é subdividido em benefício variável, variável vinculado ao jovem (BVJ) e variável de caráter extraordinário (BVCE). O benefício básico é valorado a R\$ 62,00 mensais que é concedido a cada família que possui uma renda *per capita* de até R\$ 60,00 mensais. O benefício variado, no valor de R\$ 20,00, é concedido a cada criança ou adolescente de até 15 anos de idade em que a família tenha renda *per capita* de até R\$ 120,00 mensais, sendo limitado a R\$ 60,00 por família. O benefício variável vinculado ao jovem é valorado a R\$ 30,00 por adolescente de 16 a 17 anos que frequenta a escola, sendo limitado a dois adolescentes por família.

Já o benefício variável de caráter extraordinário é concedido a famílias oriundas dos programas remanescentes – Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação – cuja transferência para o PBF tenha implicado em perdas financeiras. O valor concedido é calculado levando em conta as peculiaridades das famílias e representa a diferença entre o valor total dos benefícios que a família ganhava nos programas remanescentes e o valor dos benefícios que ela ganharia no PBF, se não participasse dos programas remanescentes. Qualquer valor do BVCE tem prazo de prescrição, sendo que para o Programa Bolsa Escola o prazo é dezembro do ano em que a criança mais nova completar 16 anos.

Assim, no PBF, dependendo da composição familiar e da renda *per capita*, a família beneficiada pode receber valores que variam de R\$ 20,00 a R\$ 182,00, conforme demonstrado no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 - Benefício do PBF

Situação da Família	Renda mensal <i>per capita</i>	Ocorrência de crianças/adolescentes de 0 a 15 anos	Ocorrência de jovens de 16 e 17 anos	Qualidade e Tipos de Benefício	Valor do Benefício (R\$)
Pobreza	R\$ 60,01 a 120,00	1 membro	sem ocorrência	1 variável	20,00
			1 membro	1 variável + 1 variável jovem	50,00
			2 membro	1 variável + 2 variáveis jovem	80,00
		2 membros	sem ocorrência	2 variáveis	40,00
			1 membro	2 variáveis + 1 variáveis jovem	70,00
			2 membro	2 variáveis + 2 variáveis jovem	100,00
		3 ou + membros	sem ocorrência	3 variáveis	60,00
			1 membro	3 variáveis + 1 variável jovem	90,00
			2 membro	3 variáveis + 2 variáveis jovem	120,00
Extrema Pobreza	até R\$ 60,00	sem ocorrência	sem ocorrência	Básico	62,00
			1 membro	Básico + 1 variável jovem	92,00
			2 membro	Básico + 2 variáveis jovem	122,00
		1 membro	sem ocorrência	Básico + 1 variável	82,00
			1 membro	Básico + 1 variável + 1 variável jovem	112,00
			2 membro	Básico + 1 variável + 2 variáveis jovem	142,00
		2 membros	sem ocorrência	Básico + 2 variáveis	102,00
			1 membro	Básico + 2 variáveis + 1 variável jovem	132,00
			2 membro	Básico + 2 variáveis + 2 variáveis jovem	162,00
		3 ou + membros	sem ocorrência	Básico + 3 variáveis	122,00
			1 membro	Básico + 3 variáveis + 1 variável jovem	152,00
			2 membro	Básico + 3 variáveis + 2 variáveis jovem	182,00

Fonte: BRASIL, 2008a, p. 9

A gestão dos benefícios concedidos pelo PBF consiste no conjunto de processos e atividades que vão da inclusão das famílias no programa, passando pelos bloqueios, desbloqueios e suspensão, até o cancelamento dos benefícios. No que se refere às atividades de gestão de benefícios, essas podem ser realizadas de forma centralizada ou descentralizada pelo Município. O que difere as duas formas é que, na primeira, o Município não adere formalmente ao PBF, além de que os atos de gestão são executados por Brasília, após solicitação de ofício do Município. Já na gestão descentralizada, o Município adere formalmente ao PBF por meio de Termo de Adesão, publicado no Diário Oficial, sendo que, nesse caso, o Governo Federal disponibiliza por intermédio da CEF o Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), o qual permite ao gestor do PBF do Município executar os atos de gestão de benefício via Internet, o que proporciona mais autonomia e agilidade.

2.5.1.2 Critérios de seleção e cadastro único

O sistema de seleção do PBF é constituído por três estágios, sendo que todos têm o objetivo de aumentar o foco do programa nas famílias mais necessitadas. No primeiro estágio, são estipuladas cotas para o número máximo de beneficiários por Município com base nas estimativas de pobreza de cada Município; no segundo estágio, os Municípios identificam e cadastram as famílias em potencial e, no terceiro e último estágio, são selecionadas as famílias respeitando as cotas preestabelecidas. (BARROS *et al.*, 2008, p. 7).

Assim, a seleção dos beneficiários do PBF é realizada com base nos dados disponíveis no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico –, por um processo essencialmente técnico e impessoal que leva em conta a renda *per capita* da família inscrita no PBF. Essa análise técnica e impessoal pode ser vista como uma virtude do PBF, pois combate o clientelismo e dificulta que o gestor municipal tenha vantagem política sobre a concessão do benefício à família. No entanto, a referida análise pode gerar distorções, tendo em vista que existem famílias cuja renda não seja tão desfavorável, mas que se encontra em estado de extrema vulnerabilidade e, devido à renda auferida, não serão selecionadas a participar do programa.

O CadÚnico foi instituído pelo Decreto n. 3.877, de 24/07/2001, e pode ser definido como uma base de dados nacional que tem o objetivo de quantificar e qualificar todas as famílias do Brasil que ganham até meio salário mínimo mensal por pessoa. A referida base contém diversas informações como a identificação de cada indivíduo da família, as características da família, a renda familiar, os gastos, os bens da família e a participação em programas sociais.

O CadÚnico constitui-se em uma fonte de informações que pode ser usada pelo governo federal, estadual e municipal com a finalidade de diagnosticar problemas socioeconômicos das famílias cadastradas e fomentar a formulação de políticas públicas. Outras vantagens da utilização do CadÚnico é que ele permite analisar se as famílias de baixa renda estão sendo assistidas e ainda evita a sobreposição de programas para os beneficiários.

No momento do cadastramento, cada pessoa deve apresentar um documento de identificação, como, por exemplo, uma identidade ou título de eleitor, com exceção do cadastramento de indígenas e quilombolas, para os quais são válidos outros documentos, a exemplo da certidão administrativa da FUNAI. Qualquer pessoa quando cadastrada recebe um número de

identificação social (NIS) de caráter único, pessoal e intransferível, por meio do qual se pode localizar o beneficiário, atualizar o seu cadastro, bem como realizar atos de gestão de benefícios.

A gestão do CadÚnico abrange os três entes federativos, sendo que ao Município cabe a identificação das famílias, o registro e envio dos dados, o zelo pela qualidade e consistência das informações coletadas e inseridas no CadÚnico, a manutenção e a atualização da base de dados municipal, e, ainda, o estímulo do uso do CadÚnico para planejamento e gestão de políticas públicas. Cabe, também, ao Município fazer a reavaliação cadastral, confirmando as informações do cadastro da família de dois em dois anos, com o objetivo de avaliar as informações ali prestadas e atualizar os dados cadastrais sempre que houver alterações.

Ao Estado cabe coordenar o processo de cadastramento em seu território, promover atividades de capacitação aos Municípios, estimular o uso do cadastro pelas Secretarias Estaduais e Municipais e constituir uma coordenação do PBF e do CadÚnico.

Já ao governo federal cabe avaliar a conformidade e qualidade do CadÚnico e adotar procedimentos de fiscalização e controle com a finalidade de detectar falhas ou irregularidades.

2.5.1.3 Condicionalidades do PBF

As condicionalidades constituem-se em exigências nas áreas da saúde e educação que são impostas aos beneficiários do PBF. Tais condicionalidades objetivam assegurar que os beneficiários exerçam os seus direitos sociais básicos na área da educação e saúde, sendo destinadas às crianças, às grávidas, às mães em amamentação e aos adolescentes.

As condicionalidades da área de educação consistem na obrigação de se matricular nas escolas todas as crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos da família; na exigência de se garantir uma frequência mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 a 17 anos; e na obrigação de informar ao gestor municipal do programa sempre que o aluno mudar de escola, para que seja dada a continuidade ao acompanhamento escolar e, ainda, informar a escola sempre que o aluno faltar às aulas, expondo os motivos de sua ausência. (BRASIL, 2008a, p. 17).

No que tange às condicionalidades da área da saúde, verifica-se a exigência, entre outras, para as grávidas e mulheres que estão amamentando, de se realizar o exame pré-natal, comparecer ao posto de saúde, de acordo com o calendário estabelecido pelo Ministério da Saúde, devidamente munida do cartão da gestante, e de participar de atividades educativas sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável oferecidas pelas equipes de saúde. Constituem, também, condicionalidades, para os responsáveis por crianças de até 7 anos, o dever de manter atualizado o calendário de vacinação e a obrigação de levá-las ao posto de saúde para o acompanhamento do seu desenvolvimento físico, munido do cartão da saúde da criança. (*Ibid.*, p. 17).

Como podem ser observadas, as condicionalidades impostas para os beneficiários do PBF são direitos básicos de qualquer cidadão brasileiro. No entanto, para os beneficiários do referido programa, esses direitos tornam-se uma obrigação, sendo que o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades é realizado, de forma conjunta, pelos Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

As principais finalidades do referido acompanhamento consistem em verificar se as famílias beneficiárias estão honrando seu compromisso de exercer seus direitos, de responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos seus direitos sociais básicos e identificar, nos casos de não cumprimento, as suas causas, com vistas a orientar as ações do poder público para saná-las.

Para que o Município tenha condições operacionais de realizar o acompanhamento das condicionalidades, os Ministérios da Educação e da Saúde disponibilizam sistemas via Internet que objetivam o registro dos dados das famílias. Na área da educação, o registro da frequência escolar é realizado bimestralmente, podendo ser realizado na própria escola. Na área da saúde, o registro é realizado em uma periodicidade semestral no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).

Quando se constata o não cumprimento das condicionalidades exigidas, são aplicadas sanções, as quais são gradativas, indo desde uma leve advertência até o cancelamento do benefício, com a consequente exclusão do programa. As sanções são gradativas com o intuito de permitir ao gestor identificar e corrigir os motivos que dão causa ao não cumprimento das condicionalidades pelas famílias, como, por exemplo, os motivos das crianças não irem à

escola ou das famílias não procurarem os serviços de saúde. Cabe lembrar que o MDS criou o Programa Atenção Integral à Família (PAIF), que tem, dentre outros objetivos, o de atender as famílias mais necessitadas, com oferecimento de serviços de assistência social, educação e saúde.

Em 2006, como forma de incentivar o acompanhamento das condicionalidades e melhorar a qualidade da gestão do PBF no Município, foi criado o Índice de Gestão Descentralizado – IGD – por intermédio da Portaria n. 148 do MDS. O IGD pode variar de 0 a 1, sendo composto de quatro variáveis, de pesos iguais que são: a) qualidades das informações do CadÚnico; b) atualizações dos dados do CadÚnico pelo menos a cada dois anos; c) informações sobre condicionalidades da área da educação e d) informações sobre condicionalidades da área da saúde.

A transferência de recursos do IGD é mensal, regular e automática, no entanto apenas Municípios com índice superior a 0,55 estão aptos a receber os recursos, sendo que sua aplicação vinculada a ações no âmbito do PBF. Os repasses dos valores referentes ao IGD constituem-se do resultado da multiplicação do IGD municipal pelo número de beneficiários do programa e pelo valor de referência de R\$ 2,5. O Município de Campo Grande apresentou um IGD de 0,75, em dezembro de 2008, o que permitiu o Município auferir R\$ 46.605,00 naquele mês.

2.5.2 Estudos sobre o PBF

Como fundamentação para este trabalho, apresentam-se, a seguir, algumas pesquisas realizadas tendo por objeto o PBF, no que se refere ao impacto do programa na frequência escolar, a avaliação da relevância das cotas para a contribuição do grau de focalização do PBF e os impactos nas desigualdades.

Soares *et al.* (2007) publicou um estudo denominado *Programas de Transferências Condicionadas de Renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*. Esse estudo teve por objetivo investigar a participação dos Programas de Transferências Condicionadas de Renda (PTCR) na desigualdade desses três países latino-americanos. A metodologia utilizada para a consecução do objetivo foi a decomposição do coeficiente GINI da distribuição da renda domiciliar *per capita*.

Para a realização da pesquisa foi necessário obter informações em dois momentos distintos que seriam o antes e o depois da implementação dos PTCRs, em cada país pesquisado. Os dados utilizados na pesquisa, no caso do Brasil, foram obtidos em 1995 e 2004 pela PNAD; no caso chileno, foram usados os dados de 1996 e 2003 da *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* e os dados mexicanos advieram dos anos de 1996 e 2004 da *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*.

Os resultados encontrados demonstram que os PTCRs tiveram uma atuação relevante na redução das desigualdades no México e no Brasil, sendo que a constatação mais significativa foi que a redução da desigualdade é desproporcional ao seu peso na renda total, pois com menos de 1% da renda total, os PTCRs foram responsáveis por uma redução de 2,7 pontos do índice GINI, nesses dois países. Esse fato decorre da alta focalização dos programas. No caso do Chile, verificou-se uma queda mais modesta de 0,1 pontos GINI, sendo o baixo número de beneficiários e os baixos valores das contribuições os fatores responsáveis por essa baixa pouco expressiva.

Duarte e Neto (2008) realizaram uma pesquisa intitulada, *Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no nordeste do Brasil*. O objetivo do estudo foi avaliar o impacto do PBF na frequência escolar das crianças de 5 a 14 anos da agricultura familiar nos Estados de Pernambuco, Ceará, Sergipe e Paraíba.

Os dados para a realização da pesquisa foram obtidos em duas fontes distintas. A primeira foi a pesquisa de campo do projeto Dom Helder Câmara (UFPE), realizada em 2005, com os produtores rurais compreendidos nos Estados retrocitados. Com esses dados, foi constituída uma amostra de 745 crianças, a qual foi dividida em dois grupos: um de crianças que estavam no PBF e, outro, de crianças que não eram beneficiadas pelo programa, denominado grupo de controle 1.

A segunda fonte foi a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD), de 2005, com cujos dados foi criado o grupo de controle 2, constituído de crianças de 5 a 14 anos residentes em domicílios que não recebiam qualquer renda pública e que possuíam como chefe da família alguém que trabalhava no meio rural em ocupação agrícola. A técnica utilizada para mensurar o impacto do PBF na frequência escolar das famílias beneficiárias foi o *matching*, via *propensity score*.

Os achados da pesquisa demonstram que o PBF aumenta a frequência escolar em 5,4 pontos percentuais. No entanto, quando se verifica o impacto por gênero, constata-se que o PBF é eficaz somente no que se refere às meninas, tendo em vista que para as crianças do sexo masculino, não foi detectado um aumento significativo na frequência escolar. Esse fato pode estar associado ao custo de oportunidade envolvido na formação escolar das crianças e jovens de diferentes sexos na área rural.

Barros *et al.* (2008) realizaram uma pesquisa denominada *A Importância das Cotas para a Focalização do Programa Bolsa Família*. O estudo teve por objetivo avaliar o papel das cotas e sua contribuição para o grau de focalização alcançado pelo PBF.

Foi contrastado o grau de focalização do programa sem o uso de qualquer sistema de seleção de beneficiários, ou seja, os beneficiários seriam escolhidos de forma aleatória, de forma que o grau de focalização do programa fosse puramente baseado em cotas proporcionais à pobreza. O resultado demonstra que o sistema baseado em cotas municipais proporcionais à pobreza garante um ganho de focalização de 12 % a 14 %.

Constatou-se, também, que o ganho do atual sistema de seleção de beneficiários do PBF, quando comparado com uma situação em que os beneficiários são selecionados de forma aleatória, é de 37 %. Como o ganho de focalização decorrente de um sistema municipal é de 12 % a 14 %, pôde-se concluir que o sistema de cotas atualmente utilizado explica apenas 33,33% do ganho de focalização do programa, sendo que a maior parte da focalização decorre do sucesso na seleção das famílias a serem cadastradas *in loco*.

2.5.3 Formas de controle do PBF

A sistemática atual do controle exercido sobre o PBF abrange as ações realizadas pelo MDS e pelo gestor municipal do PBF, as quais serão abordadas no tópico 2.5.3.1 a seguir; as possíveis ações de controle executadas pela CGU, no exercício do controle interno e pelo TCU no exercício do controle externo, o que será abordado no tópico 2.5.3.2; e as ações desenvolvidas pelas CFPBF serão tratadas no tópico 2.5.3.3.

2.5.3.1 Controle da entidade

O Controle da Entidade é parte integrante do sistema de controle interno do governo federal e constitui-se das ações realizadas pelo MDS no PBF, com vistas à proteção de seu patrimônio, à exatidão e fidedignidade dos registros, à promoção da eficiência operacional e à consecução dos objetivos das políticas públicas do órgão. Tal controle é um elemento fundamental do sistema de controle interno do PBF.

Em 3/09/2004, o MDS institui a Portaria n. 1 (BRASIL, 2004b), com a finalidade de robustecer o seu controle interno criando critérios e parâmetros que uniformizassem as rotinas, práticas e procedimentos adotados pelo Ministério com referência ao acompanhamento e controle do PBF.

A referida portaria determinou que as ações do MDS sobre o PBF sejam realizadas por intermédio de quatro tipos de exames: o acompanhamento a distância, a vistoria, a fiscalização e a monitoria.

O acompanhamento a distância é adotado pelo MDS quando os fatores de relevância, como valor e risco, evidenciam um baixo nível de prioridade. As vistorias são realizadas quando os fatores de relevância apresentam um nível médio de prioridade ou quando são detectadas falhas e irregularidades no acompanhamento a distância que as justifiquem. (*Ibid.*).

As fiscalizações são realizadas quando se verifica a necessidade de aprofundar os exames, ou seja, quando a realização das pré-análises e visitas *in loco* não são suficientes para elucidar o assunto. Importante destacar que tanto as vistorias quanto as fiscalizações devem emitir relatório opinativo de forma circunstanciada e conclusiva no que se refere ao escopo do trabalho.

Já as monitorias têm a finalidade de verificar se as recomendações realizadas pelo órgão executor foram atendidas e estão a contento. A operacionalização das monitorias é executada preferencialmente de forma a aproveitar os deslocamentos programados para a execução das vistorias e fiscalizações.

Outro fato que agregou valor ao controle interno da execução do PBF foi a gestão descentralizada das atividades de gestão de benefícios no âmbito municipal, o que consiste em

ações realizadas pelos gestores municipais do PBF ou pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), a qual executa ações de bloqueio, desbloqueio, cancelamento, reversão de cancelamento, suspensão e reversão de benefício.

Para a operacionalização da gestão descentralizada de benefício no âmbito municipal foi desenvolvido um sistema informatizado, via *web*, denominado Sistema de Gestão de Benefício do Programa Bolsa Família (SGB), mais conhecido como Sistema de Benefício do Cidadão (SIBEC), cujo desenvolvimento e manutenção são da responsabilidade da CEF.

Com a implantação do SIBEC, os gestores municipais ganharam mais autonomia, agilidade e eficiência nas atividades de gestão de benefícios, não sendo mais necessário, a partir de então, o envio de ofícios para a SENARC realizar esse tipo de ação. Outra vantagem proporcionada pelo SIBEC é que ele permite consultar desde a situação do benefício de uma família específica até informações gerenciais sintéticas, a exemplo das folhas de pagamento. Com a finalidade de dar maior transparência aos atos de gestão e, conseqüentemente, fomentar o controle, a CEF permite o acesso ao SIBEC não apenas ao gestor municipal do PBF, mas também a todos os atores que participam de alguma forma do controle, como os integrantes das instâncias de controle social, os órgãos de controle e os membros do Ministério Público Federal e Estadual. (BRASIL, 2008a, p. 36).

A partir de 2006, a gestão de benefícios realizada pelo SIBEC passou a aceitar de forma automática as alterações efetuadas no CadÚnico, pondo fim às redundâncias até então existentes em decorrência dos lançamentos efetuados pelos Municípios em mais de um sistema. Esse procedimento foi denominado de Rotina de Repercussão Automática de Alterações Cadastrais e representou uma evolução significativa para o controle. As principais rotinas que foram automatizadas pelo SIBEC foram a alteração na renda por pessoa da família, alteração da composição familiar, substituição de responsável legal e mudança de Município. (*Ibid.*, p. 46). A Ilustração 7, a seguir, demonstra a repercussão de alteração cadastral no SIBEC:

Ilustração 7 - Fluxograma das repercussões de alterações cadastrais

Fonte: Brasil, 2008a, p. 48

Com a finalidade de obter maior fidedignidade no CadÚnico, o MDS adota medidas periódicas de controle, que consistem em confrontar a sua base de dados com várias outras, como a da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), a do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos.

2.5.3.2 Órgãos de controle do PBF

As ações de controle realizadas no PBF pela CGU e pelo TCU, órgãos de controle, consistem basicamente em ações de auditoria e fiscalização. Essas ações visam a verificar se os atos de gestão do programa estão aderentes à legalidade, efetividade, eficiência e economicidade.

Com o intuito de sistematizar as ações adotadas por esses órgãos de controle, no que se refere ao PBF, foram agrupadas, neste trabalho, as ações relacionadas à prefeitura, ao controle social, à CEF, e às famílias beneficiárias.

As ações desenvolvidas nas prefeituras têm por objetivo verificar a atuação do gestor municipal quanto à eficiência dos procedimentos de cadastramento e de atualização cadastral, a integridade da documentação relacionada ao programa e à existência e atuação do órgão de controle social pela prefeitura.

Constituem, ainda, ações de controle exercidas nas prefeituras: a avaliação da estrutura da prefeitura; a verificação se há indícios de mobilização da prefeitura em orientar as famílias beneficiárias a manter o cadastro atualizado e ao cumprimento das condicionalidades do programa; a verificação da existência de técnicos responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades das áreas da saúde e educação; a verificação se a prefeitura divulga a relação dos beneficiários e se as informações cadastrais dos beneficiários guardam relação com as informações existentes na base de dados do programa; a constatação se o Município adota estratégias diferenciadas para a localização, cadastramento e atualização dos dados de comunidades quilombolas e indígenas e, por fim, a checagem se a prefeitura registra os recursos recebidos do IGD em rubrica própria do PBF e se esses recursos são utilizados exclusivamente na melhoria da gestão do programa.

Quanto às ações de controle adotadas com vistas a verificar a efetividade e eficácia do controle social no PBF, podem-se citar: a verificação de que as CFPBF foram ou não constituídas em conformidade com o critério de paridade entre governo e sociedade e levando em conta a intersetorialidade; verificar se as CFPBF têm acesso às informações necessárias e se dispõem de infraestrutura mínima que possibilite o exercício de suas funções; a verificar se as CFPBF acompanham procedimentos do cadastramento das famílias, da gestão de benefícios, da oferta de programas e ações complementares ao PBF, no âmbito municipal, e, ainda, se as CFPBF realizam visitas *in loco* às escolas e aos postos de saúde com o intuito de acompanhar as condicionalidades.

No que tange às ações de controle referentes à CEF, podem-se destacar: o controle de distribuição de cartões e de cadastramento de senhas; a mobilização da CEF na localização das famílias beneficiárias; a verificação se os canais de pagamentos instalados nos Municípios estão suficientemente dimensionados e se a agência da CEF, vinculada ao Município, tem o controle que identifica a inoperância dos canais de pagamento em cidades de sua jurisdição.

Já quanto às ações de controle referentes às famílias beneficiárias, destacam-se a confirmação de dados – como nome, NIS, o quantitativo de beneficiários e o local onde foi encontrada a família – com a finalidade de confrontar os dados colhidos em campo com os do cadastro do programa; se são adotados procedimentos de atualização cadastral; e também se são fornecidas condições aos beneficiários para que eles cumpram as condicionalidades e saquem os benefícios.

Importante destacar que foi criada, em 01/2005, a Rede Pública de Fiscalização do PBF, que trata da consolidação da parceria entre o TCU, a CGU, o Ministério Público Federal e os Estaduais, e que tem por objetivo fortalecer o controle do PBF, garantindo que os benefícios do programa cheguem a quem mais necessita.

2.5.3.3 O controle social no PBF

Conforme mencionado anteriormente, o controle social pode ser compreendido como a participação do cidadão no processo de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação da gestão de políticas públicas. Constitui-se, assim, em ações conjuntas do cidadão com o Estado, que visam à divisão de responsabilidade em busca de maior eficácia e efetividade das políticas públicas. (BRASIL, 2008a, p. 4).

O art. 8º da Lei n. 10.836/2004 (BRASIL, 2004a), que criou o PBF, estabelece que “a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a **participação comunitária e o controle social.**” (grifo nosso).

Com a finalidade de atender o estabelecido no supracitado art. 8, no que concerne à participação da comunidade e do controle social, no Município de Campo Grande, foi deliberado pelo CMAS/CG, na Sessão Plenária 197º, em 17/08/2005, pela criação da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família (CFPBF), a qual está inserida na estrutura do CMAS/CG e é a responsável pelo controle social do PBF. (CMAS/CG, 2005).

A CFPBF é permanente, sendo composta de seis integrantes respeitando a paridade entre governo e não governo, e a intersetorialidade de seus membros, ou seja, seus integrantes

devem ser originários de diversas áreas relacionadas ao PBF, como a educação, a saúde, a assistência social e segurança alimentar.

A CFPBF possui diversas atribuições em algumas das fases do PBF, conforme disposto no art. 8º da Instrução Normativa n. 01, de 20/05/2005, do MDS. A seguir, são apresentadas as principais competências relacionadas a essas fases. Cabe ressaltar que, quando a CFPBF exerce suas funções com afinco e seriedade, contribui de forma significativa para robustecer, pelo menos em tese, o sistema de controle do PBF.

No que se refere à fase do cadastramento único, podem-se citar que compete à CFPBF:

- a) contribuir na construção e manutenção de um cadastro que reflita a realidade socioeconômica do Município;
- b) assegurar a fidedignidade dos dados e a equidade no acesso dos beneficiários ao PBF;
- c) identificar os potenciais beneficiários do PBF, em especial as famílias que se encontram em vulnerabilidade social.

No que concerne à gestão de benefícios, cabe à CFPBF: a) avaliar, periodicamente, a relação de beneficiários do PBF, acompanhando os atos de gestão dos benefícios executados pelo gestor municipal, preferencialmente por intermédio do SIBEC, com a finalidade de certificar-se que não existem famílias recebendo o benefício indevidamente; b) solicitar ao gestor municipal, mediante justificativa, atos de gestão de benefícios, como o bloqueio, desbloqueio e cancelamento, quando se constata irregularidades na concessão dos benefícios.

Quanto ao controle das condicionalidades, compete à CFPBF:

- a) acompanhar o fornecimento dos serviços públicos necessários ao seu cumprimento por parte dos governos locais;
- b) acompanhar e analisar os resultados de seu cumprimento;
- c) contribuir para a rede de proteção social de forma a estimular o Município a acompanhar as famílias com dificuldades no seu cumprimento;
- d) articular-se com outros conselhos dos Municípios, como, por exemplo, o conselho da saúde, educação e assistência social, com a finalidade de propor ações que visem assegurar a oferta de serviços para que as famílias beneficiárias possam cumpri-las.

No que se refere à fiscalização, compete às CFPBF: acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização e o monitoramento de cadastramento nos Municípios, da seleção, da concessão e manutenção dos beneficiários, do controle dos cumprimentos das condicionalidades, da gestão do programa como um todo; e, ainda, comunicar irregularidades às instituições integrantes da Rede Pública de Fiscalização do PBF.

Quanto à participação social, cabe ao CFPBF estimular a participação da sociedade local no controle da execução do PBF, bem como contribuir para a formulação e estratégias de informação à sociedade sobre o PBF.

O Poder municipal tem um papel fundamental na efetividade da operacionalização da CFPBF, pois é o responsável por várias providências como:

- a) indicar o gestor responsável pelo PBF no Município, o qual será o responsável pelo permanente contato com a CFPBF, o que gera uma maior proximidade;
- b) garantir as condições necessárias para o exercício das competências das CFPBF no Município;
- c) disponibilizar à CFPBF lista de famílias cadastradas no CadÚnico e dos beneficiários do PBF;
- d) disponibilizar à CFPBF lista dos responsáveis legais das famílias beneficiadas que não cumpriram as condicionalidades;
- e) franquear aos integrantes da CFPBF acesso ao SIBEC;
- f) disponibilizar informações atualizadas sobre a educação e saúde do Município;
- g) encaminhar à CFPBF a relação de benefícios bloqueados e cancelados por solicitação do Município, contendo as respectivas justificativas.

No próximo capítulo será apresentada a metodologia utilizada nesta pesquisa que teve como propósito caracterizar a tipologia da pesquisa, as técnicas utilizadas na coleta de dados e como se deu o processo de investigação.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente capítulo tem por objetivo a caracterização do tipo de estudo realizado, do processo de investigação e das técnicas utilizadas na presente pesquisa. Ao atingir o objetivo proposto, será possível que outros pesquisadores interessados auditem os achados da pesquisa, dando a ela maior validade e confiabilidade.

3.1 Tipologia da pesquisa

A problemática da presente pesquisa demanda uma investigação qualitativa, no que se refere aos objetivos propostos, aos procedimentos de coletas de dados, bem como à análise dos resultados. Para Maanen (1979, p. 520 *apud* NEVES, 1996, p. 1) a expressão pesquisa qualitativa:

Compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que visam a descrever e a decodificar os componentes de um sistema complexo de significados. Tem por objetivo traduzir e expressar o sentido dos fenômenos do mundo social; trata-se de reduzir a distância entre indicador e indicado, entre teoria e dados, entre contexto e ação.

As características da pesquisa qualitativa destacam-se pela predominância do caráter descritivo dos fatos e dados; pela preocupação com o processo e não somente com os resultados; pela análise indutiva dos dados e pela preocupação com os significados. Assim, esse tipo de pesquisa foca as descrições, compreensões e interpretações dos fatos ao invés de medi-los. (MARTINS; THEÓPHILO, 2007, p. 136).

A pesquisa foi dividida em duas partes, sendo que a primeira consiste em uma pesquisa bibliográfica e documental e, a segunda, constitui-se de uma pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica segundo Martins e Theóphilo (2007, p. 57):

Trata-se de uma estratégia de pesquisa necessária para a condução de qualquer pesquisa científica. [...] procura explicar e discutir um assunto, tema ou problema com base em referências publicadas em livros, periódicos, revista, enciclopédias, dicionários, jornais, sites. CDs, anais de congresso etc. Busca conhecer, analisar e explicar contribuições sobre determinado assunto, tema ou problema.

A pesquisa documental se assemelha à pesquisa bibliográfica e a principal diferença entre ambas é a origem das fontes. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes secundárias, tais como: livros, teses, dissertações, artigos acessíveis ao público. Já a pesquisa documental caracteriza-se por empregar fontes primárias, tais como: documentos arquivados em entidades privadas e públicas, ou seja, material não editado. (*Ibid.*, p. 54-55).

Para a construção da plataforma teórica do presente estudo, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, a qual buscou autores que tratam da administração pública, da nova economia institucional, dos sistemas de controle da gestão pública e do Programa Bolsa Família (PBF). Foi utilizada, também, a pesquisa documental, que se concentrou no levantamento de material relacionado ao acompanhamento e à execução do PBF nos órgãos de controle, na Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania e no Conselho Municipal de Assistência Social, todos do Município de Campo Grande do Estado de Mato Grosso do Sul.

A segunda parte da pesquisa consiste em uma pesquisa de campo que, segundo Martins (2002, p. 36), corresponde à etapa da coleta de informações no local em que ocorrem os fenômenos estudados.

3.2 Técnicas para a coleta de dados

As técnicas de coletas de dados utilizadas constituem-se na entrevista semiestruturada e na observação, as quais foram escolhidas por serem instrumentos de fácil penetração no objeto estudado. A entrevista semiestruturada é conduzida com o uso de um roteiro de entrevista, mas com a flexibilidade de serem acrescentadas novas questões ao entrevistado. Já a observação utiliza os sentidos para a obtenção de determinados aspectos da realidade.

Foram elaborados cinco roteiros de entrevistas que foram utilizados para entrevistar os agentes dos controles governamentais, não governamentais e os beneficiários do PBF. De forma geral, a estrutura dos roteiros de entrevista objetiva, em um primeiro momento, estabelecer um contato inicial com o entrevistado, buscando obter seu perfil, como formação acadêmica, experiências profissionais etc., e, em um segundo momento, identificar a atuação dos respectivos órgãos de controle, sejam esses governamentais ou não governamentais no

acompanhamento do PBF, bem como obter a compreensão dos entrevistados no que se refere à matéria.

3.3 Processo de investigação

A seguir, serão abordados o processo de investigação da pesquisa, que tem por finalidade caracterizar a população demonstrando cada integrante do processo de controle, e as amostras selecionadas com suas limitações.

3.3.1 Caracterização da população

O objeto da presente pesquisa constitui o controle governamental e não governamental no que se refere ao acompanhamento e à execução do PBF. Conforme anteriormente demonstrado, o controle governamental é composto pelo controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU, pelo Sistema de Controle Interno, o qual é formado pelos órgãos de controle específico, a exemplo da CGU no âmbito do Poder Executivo federal, e pelo Controle Interno da Entidade.

Já o controle não governamental, também conhecido como controle social, será estudado por intermédio da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família (CFPBF) que é uma das comissões temáticas do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Campo Grande.

Os controles governamentais e não governamentais encontram-se presentes em todos os Municípios brasileiros com maior ou menor grau de efetividade, o que demonstra o seu gigantismo e capilaridade. Tendo em vista o fator restritivo dos recursos disponíveis para a realização da presente pesquisa, optou-se por limitar a população dos controles governamentais e não governamentais ao Município de Campo Grande. Ressalte-se que esse recorte se refere apenas às atuações geográficas dos citados controles, pois nessa delimitação existe toda a cadeia de controle. A restrição da população ao citado Município foi condição necessária para a viabilidade da pesquisa.

Assim, a população selecionada é composta de vários órgãos, os quais representam o controle governamental e não governamental e se relacionam em momentos diversos com os controles instituídos no PBF. Para uma melhor compreensão da dinâmica do processo de investigação nos citados órgãos, foi feita a opção de abordá-los em separado.

3.3.2 Órgãos de controle: CGU e TCU

Com a finalidade de verificar a atuação dos órgãos de controle (CGU e TCU) no PBF do Município de Campo Grande e obter a compreensão dos servidores entrevistados sobre a matéria, em 5/12/2008, foram realizados contatos com as duas instituições localizadas no Estado de Mato Grosso do Sul a fim de demonstrar os objetivos da pesquisa e pedir colaboradores para a entrevista. Os servidores das duas instituições demonstraram interesse, sendo que, na CGU, 6 pessoas de um total de 26 colocaram-se à disposição e, no TCU, 6 de um total de 14, também, se prontificaram a colaborar com a pesquisa.

Em 21/11/2008, foram realizados dois pré-testes no roteiro de entrevista dos órgãos de controle. O pré-teste possibilitou o amadurecimento e aprimoramento do roteiro de entrevista inicialmente proposto, bem como a inclusão de novas perguntas. O pré-teste foi aplicado a um servidor da CGU e do TCU, ambos do Estado de São Paulo.

As entrevistas com os servidores do TCU foram realizadas nas dependências do órgão, o qual é localizado na Rua da Paz, n. 780, Bairro Jardim dos Estados, Campo Grande e as entrevistas com os servidores da CGU foram realizadas nas dependências da CGU, localizada na Rua Joaquim Murtinho n. 65, Bairro Centro, Campo Grande. O período de realização das entrevistas com os órgãos de controle foi de 08/04/2009 a 06/05/2009 sendo que cada entrevista teve uma duração de aproximadamente cinquenta minutos. A seguir, são demonstrados o Quadro 4 e o Quadro 5 que apresentam a composição de cargos e o quantitativo de servidores entrevistados de cada órgão de controle:

Quadro 4 - Composição da CGU/MS e entrevistados

Controladoria-Regional da União do Estado de Mato Grosso do Sul - CGU/MS		Cargos	Entrevistados
Servidores com Cargos de Chefia	Chefe da Controladoria do Estado	1	6
	Chefe de Serviço	2	
Servidores	Analista de Finanças e Controle	20	
	Técnico de Finanças e Controle	3	

Quadro 5 - Composição do TCU/MS e entrevistados

Tribunal de Contas da União - TCU		Cargos	Entrevistados
Servidores com Cargos de Chefia	Secretário	1	6
	Assessor do Secretário	1	
	Diretor Técnico	1	
Servidores	Analistas de Controle Externo	11	

3.3.3 Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) do Senado Federal

Com a finalidade de verificar a relação da CMA com os órgãos de controle do governo federal (TCU e CGU) no que se refere ao controle do PBF, bem como verificar as atuações da CMA no PBF foi realizado contato com o secretário da CMA, em 13/05/2009, com a finalidade de explicar os objetivos da presente pesquisa e solicitar que fosse concedido e indicado um membro ou funcionário da CMA para que fosse realizada uma entrevista. O secretário demonstrou interesse na pesquisa e indicou o consultor de orçamentos e fiscalização da CMA, esclarecendo que ele seria a pessoa mais apropriada para colaborar com a pesquisa tendo em vista o conhecimento técnico que possui sobre a matéria.

Assim, em 14/05/2009, foi realizado contato com o consultor com a finalidade de deixá-lo a par da pesquisa e verificar se o mesmo tinha alguma objeção em colaborar. O consultor concordou com a entrevista, a qual foi marcada para o dia 26/05/2009, às 16h. A entrevista foi realizada por telefone em decorrência da impossibilidade de o pesquisador ir até Brasília e durou cerca de vinte e cinco minutos, período em que o entrevistado se sentiu muito à vontade para responder ao roteiro de pesquisa.

3.3.4 Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania

Com a finalidade de aprofundar o estudo no que se refere ao sistema de controle interno, em especial o Controle Interno da Entidade, o qual é exercido pelo próprio gestor, optou-se por realizar a entrevista com integrante da administração municipal no que se relaciona com a execução do PBF.

Em 09/01/2009, foi realizado um contato inicial com a Diretora da Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania (SAS), relatando os objetivos da pesquisa e solicitando permissão para que fosse realizada uma entrevista com a Coordenadora do Programa Bolsa Família do Município de Campo Grande. A Diretora, apesar de ter demonstrado interesse na pesquisa, relatou que não tinha competência para deliberar sobre a autorização da entrevista, pedindo que se entrasse em contato diretamente com a Secretária-Adjunta da referida Secretaria. Assim, em 10/01/2009, foi protocolado Carta de Apresentação do pesquisador, na qual constavam os objetivos da pesquisa, bem como a solicitação de acesso à Coordenadora do PBF do Município de Campo Grande para a realização de entrevista. No dia 12/01/2009, o secretário da Coordenadora do PBF entrou em contato a fim de agendar a entrevista solicitada.

A escolha de realizar a entrevista com a Coordenadora do PBF do Município de Campo Grande justificou-se por esse ser um cargo que demanda conhecimento de todas as vertentes do programa, bem como por ter poder de decisão, como o de realizar bloqueio e desbloqueio de benefícios concedidos e iniciar a apuração de denúncias no âmbito municipal.

A entrevista foi realizada em 09/03/2009 nas dependências da Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania, localizada na Rua Orpheu Bais, n. 88, Bairro Amanbaí, Campo Grande, tendo uma duração de 1h e 7min. A entrevistada sentiu-se à vontade no decorrer da entrevista para responder às perguntas realizadas e concordou que a entrevista fosse gravada.

3.3.5 Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família - CFPBF

Com o objetivo de aprofundar o estudo no controle social do PBF, em 19/01/2009, foi realizado contato com a presidente do CMAS/CG a fim de explicitar o escopo da presente

pesquisa, identificar a melhor forma de apresentar-se ao Conselho e ver qual era a possibilidade de os integrantes do CMAS/CG participarem das entrevistas.

A Presidente do Conselho relatou que o Plenário teria que deliberar sobre a participação de seus membros. Assim, a pesquisa foi incluída na pauta da reunião do Conselho, a qual foi realizada em 20/03/2009, às 13h. O pesquisador foi convidado a participar com a finalidade de explicar ao Conselho os objetivos do presente trabalho e pedir a colaboração de seus membros. A Plenária deliberou, por unanimidade, o apoio à pesquisa.

As entrevistas com os integrantes da CFPBF foram realizadas no período de 08/04/2009 à 22/04/2009, sendo que cada uma durou cerca de cinquenta minutos. O local para a realização das entrevistas foi determinado pelo entrevistado e algumas entrevistas ocorreram nas dependências do CMAS/CG, que é localizado na Rua Helio de Castro, n. 279, Bairro Jardim Paulista, Campo Grande, e outras no local de trabalho do entrevistado. No decorrer das entrevistas, todos os entrevistados demonstraram estar à vontade para responder ao roteiro e não foi feita nenhuma objeção à gravação. A finalidade dessas entrevistas constituía-se, principalmente, em verificar como se dá a atuação da CFPBF no controle do PBF.

Inicialmente, tinha-se a pretensão de entrevistar todos os membros da Comissão. No entanto, um dos membros que representava a sociedade civil demonstrou interesse em não participar da entrevista. A seguir, o Quadro 6 apresenta a composição da referida Comissão, bem como o quantitativo de entrevistados:

Quadro 6 - Composição do CFPBF e entrevistados

Órgãos / Entidades		Conselheiros	Entrevistados
Representantes Governamentais	Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania - SAS	1	3
	Secretaria Municipal de Saúde Pública - SESAUI	1	
	Secretaria Municipal de Educação - SEMED	1	
Representantes Não Governamentais	Prestadores de Serviço	Instituto Sul-Mato-Grossense para Cegos - ISMAC	1
		Missão Salesiana de Mato Grosso	
		Cargo Vago	

3.3.6 Beneficiários do PBF

Com a finalidade de verificar a percepção dos beneficiários quanto ao controle exercido no PBF e a disponibilidade de serviços ofertados pelo Município de Campo Grande para que aqueles possam cumprir as condicionalidades, optou-se por realizar entrevista com beneficiários do PBF.

Em 26/03/09 foi realizado contato com a coordenadora do Centro de Referência de Assistência Social Albino Coimbra Filho, com a finalidade de apresentar os objetivos da presente pesquisa, informar que o pesquisador estava autorizado pela Secretária-Adjunta a realizar a pesquisa no âmbito da Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania e verificar a melhor forma de encontrar-se com alguns beneficiários do PBF com o intuito de entrevistá-los.

A coordenadora do CRAS mostrou-se solícita e informou que a maior probabilidade de encontrar, ao mesmo tempo, grande número de beneficiários do PBF, no CRAS, seria na aula de atividade física destinada a pessoas de baixa renda. Então, foi marcado um encontro com a coordenadora, em 13/04/09, às 7h, na aula de atividade física, para que ela apresentasse o pesquisador ao grupo a fim de pedir colaboradores para realizar a entrevista. Das pessoas que estavam realizando a aula, oito recebiam o auxílio financeiro do PBF, no entanto apenas seis se prontificaram a ficar após a aula para responder ao roteiro de entrevista.

As entrevistas foram realizadas nas dependências do CRAS – Albino Coimbra Filho –, que fica localizado na Rua Rio Galheiros, n. 470, Bairro Jardim Aeroporto, Campo Grande, e tiveram uma duração aproximada de quinze minutos cada uma, sendo que, durante a entrevista, os beneficiários se sentiram confortáveis em responder às perguntas elaboradas.

3.3.7 Amostra e sua limitação

Da leitura dos tópicos acima, constata-se que a seleção das amostras dos entrevistados foi por conveniência, tendo em vista a disponibilidade dos colaboradores ou pela importância do cargo que ocupava, como no caso da entrevista com a Coordenadora do PBF do Município de Campo Grande.

Logo, as amostras não são probabilísticas, o que não garante a sua representatividade. O fato de a amostra não ser representativa implica que os achados desta pesquisa não podem ser generalizados para as populações que foram retiradas, limitando-se seus resultados aos entrevistados.

No próximo capítulo serão apresentados os resultados e discussões das entrevistas realizadas com os agentes da cadeia de controle do PBF.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo serão apresentadas as perspectivas dos atores entrevistados da cadeia de controle da execução do PBF.

4.1 Os órgãos de controle e o PBF

Os órgãos de controle que atuam no PBF são a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, sendo que o primeiro é o órgão central do sistema de controle interno e o segundo é o órgão que auxilia o Congresso Nacional em sua atividade de controle externo. A seguir serão abordadas as características, a autonomia e a atuação dos agentes destes órgãos de controle.

4.1.1 Características dos agentes dos órgãos de controle

Os agentes dos órgãos de controle entrevistados possuem uma idade média de 41 anos e todos possuem nível superior completo e apenas dois dos entrevistados possuem especialização *lato sensu*.

No que se refere à experiência dos entrevistados quanto às atividades relacionadas ao controle e auditoria pública, esses apresentam uma média de 9,75 anos de experiência, sendo que cinco dos doze entrevistados exercem funções de chefia em seus órgãos. Conjugando, assim, a idade, o tempo de experiência, as funções de chefia e, ainda, a convicção com que os entrevistados responderam aos questionamentos, pode-se considerar que são pessoas vividas com uma boa experiência no trato do controle da coisa pública.

Os entrevistados receberam curso de formação para poderem exercer as atribuições dos cargos que ocupam, não obstante, relataram que o referido curso não supriu as necessidades exigidas por suas demandas. Foi relatado, também, que, além do curso de formação, o TCU, nos últimos três anos, vem investindo de forma intensa na qualificação de seus servidores. No entanto, a unidade do TCU no Mato Grosso do Sul não recebeu, nesse período, nenhum tipo de treinamento relacionado à auditoria ou fiscalização de programas da área social. Já com

relação à CGU/MS, foi relatado que, além dos treinamentos oferecidos pela instituição terem sido escassos, nos últimos quatro anos, nenhum deles foi voltado para as atividades de controle e fiscalização.

Mesmo com essas ressalvas, todos os agentes de controle entrevistados sentem-se capacitados para exercerem as atribuições do cargo no que se refere às atividades de fiscalização e controle do PBF e afirmam conhecerem, em decorrência de estudos de iniciativa própria, as regras do cadastramento, das condicionalidades, da gestão de benefício e do pagamento do PBF.

4.1.2 Autonomia dos agentes dos órgãos de controle

Quanto à autonomia dos agentes dos Órgãos de Controle para exercer suas funções de auditor, constatou-se que os servidores do TCU e da CGU possuem autonomia diferenciada.

No que se refere aos servidores do TCU, foi relatado que possuem total autonomia para ampliar o escopo da auditoria, realizar os exames e elaborar o relatório de auditoria. No relatório de auditoria, o auditor descreve os fatos analisados, propõe ao plenário do TCU a qualificação dos atos do gestor público, bem como realiza a proposição de recomendações e determinações pertinentes ao objeto auditado.

Após a confecção do relatório, esse é analisado pelo Diretor Técnico do TCU/MS, o qual verifica a consistência e a fundamentação utilizada pelo auditor, podendo recomendar que sejam feitas alterações no relatório. No entanto, se o auditor não concordar com as alterações sugeridas, conclui o seu relatório de acordo com suas próprias convicções e seus achados. Nesse caso, o Diretor Técnico elabora um documento que é denominado de Parecer Divergente, no qual relata e fundamenta as inconsistências que considera existirem no relatório de auditoria elaborado pelo auditor, podendo propor novas recomendações, determinações, bem como uma qualificação diferente para os atos praticados pelo auditado. Tal Parecer Divergente é juntado ao processo do Relatório da Auditoria, o qual será encaminhado ao Plenário do TCU, onde ocorrerão os debates com o intuito de qualificar os atos do gestor, e se for o caso, realizar recomendações e determinações.

Verifica-se, assim, que o Parecer Divergente constitui-se em um instrumento de extrema importância, pois garante ao auditor total independência quanto a sua convicção e proposição ao Plenário de seus achados.

Quanto aos servidores da CGU, verifica-se, segundo os relatos, que também possuem autonomia para ampliar o escopo da auditoria e realizar os exames. No entanto, para elaborar e concluir o Relatório de Auditoria, a autonomia é limitada, tendo em vista que, antes da emissão do Relatório de Auditoria, esse é revisado pelo Chefe de Serviço da CGU/MS e pela unidade competente de Brasília, do que podem resultar proposições de alteração do Relatório de Auditoria. E, nesse caso, se o auditor que realizou o trabalho não concordar com as alterações propostas poderá ocorrer um impasse, uma vez que não existe na CGU um instrumento, a exemplo do Parecer Divergente, que possibilite um posicionamento diferente da Chefia, forçando, assim, alguém a ceder para que o relatório possa ser finalizado. Conforme relatado, na maioria das vezes, quem termina cedendo é o auditor juntamente com o Chefe de Serviço às sugestões realizadas pela unidade de Brasília.

Na CGU, no Relatório de Auditoria, o auditor descreve os fatos analisados e relata as constatações de auditoria, sem, no entanto, realizar qualquer proposição quanto à classificação dessa constatação. A classificação das constatações como média ou grave é realizada pelo chefe máximo da CGU/MS, após o fechamento do Relatório de Auditoria. Foi relatado que, até 2007, o auditor responsável pela realização da auditoria é quem tinha competência para classificar as constatações do Relatório de Auditoria, o que foi posteriormente alterado. A concepção dos entrevistados é de que a perda dessa competência enfraqueceu, de forma substancial, a autonomia dos auditores para a realização dos seus trabalhos.

4.1.3 Atuação dos órgãos de controle no PBF

Quando indagado aos agentes de controle se suas instituições já realizaram algum tipo de ação de controle no PBF, no Município de Campo Grande, foi constatado que o TCU/MS nunca realizou nenhum tipo de intervenção de controle, sendo que a única atuação dessa instituição no Estado do Mato Grosso do Sul foi no Município de Ivinhema, a qual foi motivada por uma ação civil pública proposta por um Promotor de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul que objetivava recadastrar todos os beneficiários de programas sociais existentes no Município.

Foi relatado que o TCU/MS atua no PBF apenas se for motivado, como por uma denúncia ou pedido de ação de controle proposto por parlamentar.

No entanto, no Distrito Federal, o TCU tem, em sua estrutura, a Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas Governamentais (SEPROG), a qual realizou algumas ações de controle no PBF em âmbito nacional, a exemplo de uma auditoria operacional realizada em 2004; um monitoramento das recomendações efetuadas dessa auditoria operacional, ocorrido em 2005, e um acompanhamento, em 2006, que teve a finalidade de verificar se o PBF estava sendo usado para fins políticos. Interessante relatar que, em nenhum desses trabalhos realizados, foram selecionadas amostras do Estado do Mato Grosso do Sul.

Já no que se refere às atuações da CGU/MS, constatou-se que essa realizou apenas uma ação de controle no PBF do Município de Campo Grande, a qual ocorreu no exercício de 2008. Não obstante, o Programa de Sorteios de Municípios da CGU sorteou 30 Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul, no período de 2003 a 2008, os quais foram fiscalizados. Constatou-se que todas as fiscalizações, com exceção de duas, tiveram como objeto os programas remanescentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação) ou o PBF, o que significa que 35,90% dos Municípios do Estado já tiveram esses programas fiscalizados em algum momento.

Quanto à existência de rotinas sistematizadas que auxiliem os auditores no desempenho de suas funções referentes ao PBF, foi constatado que tais rotinas não existem no TCU, sendo que na CGU existem com a denominação de Procedimentos de Auditoria do PBF.

Os controles exercidos pelos órgãos de controle nas fases do cadastramento, do acompanhamento das condicionalidades, da gestão de benefícios e do pagamento do PBF, são, geralmente, realizados *a posteriori*, o que pode gerar uma perda de oportunidade em redirecionar, tempestivamente, as atividades desenvolvidas. No entanto, alguns entrevistados relataram que a atuação dos órgãos de controle deve ser basicamente *a posteriori*, uma vez que entendem que o controle prévio e concomitante é de responsabilidade do controle interno das entidades, ou seja, dos controles administrativos do agente local.

Uma vantagem relatada pelos entrevistados sobre o mecanismo de controle do cadastramento no PBF é a realização do cadastramento *in loco*, o qual permite uma aferição mais precisa da

situação econômica e da vulnerabilidade social da família. Já uma fragilidade constatada no processo de cadastramento é que ele possibilita ingerências do chefe do executivo, como, por exemplo, não cadastrar ou realizar o cadastro colocando rendas mais altas para famílias que não coadunam com sua gestão.

Quanto ao acompanhamento das condicionalidades e à gestão dos benefícios, foi identificado que os sistemas disponibilizados pelo Ministério da Saúde e Educação e pela CEF têm a vantagem de serem geridos de forma descentralizada, o que possibilita a alimentação dos dados por quem gerou a informação, diminuindo, dessa forma, as inconsistências e os ruídos.

Os entrevistados entendem que das fases do programa a mais suscetível ao risco é o cadastramento, pois é o momento em que o gestor do PBF no Município tem margem de realizar arbitrariedades, como a de cadastrar pessoas que não se adequam ao perfil do PBF. Já a fase mais importante sob a ótica dos entrevistados para que o PBF atinja seus objetivos, como a quebra do ciclo de pobreza, é o acompanhamento das condicionalidades, uma vez que é esse acompanhamento, quando realizado de forma efetiva, que controla e mantém as crianças do Programa na escola e vacinadas.

O controle exercido na fase do pagamento foi considerado o mais consistente na opinião dos servidores entrevistados, sendo que um fator que contribui para esse fato é o pagamento ser realizado diretamente ao beneficiário do programa por meio de cartão magnético com registro de senha pessoal. Outra vantagem identificada, nesta fase, é que tanto o cartão quanto o pagamento não transitam pela prefeitura, o que dificulta ao prefeito auferir ganhos políticos com o PBF.

Tendo em vista que o controle social pode ser exercido pelo cidadão, pela CFPBF e pelas ONGs, foi verificado que, na concepção dos entrevistados, o mais atuante desses três meios é o cidadão. No entanto, foi relatado que o controle exercido pelo cidadão, geralmente, é difuso e motivado por interesses privados, específicos e imediatos, além de não contar com uma estrutura minimamente organizada para a atuação do controle.

No que respeita ao controle exercido pelos Conselhos, há uma convergência de posicionamento no sentido de que no campo das ideias esse seria o controle ideal, tendo em vista a sua especificidade na área de atuação e a definição do escopo em sua criação, o que

proporcionaria aos conselhos uma vantagem competitiva sobre as demais formas de controle social. No entanto, na prática, o que se verifica, na percepção dos entrevistados, é que essa forma de controle social não está tendo efetividade e funciona apenas pró-forma em decorrência de exigência legal, atuando mais como um instrumento de homologação do que de fiscalização.

Quanto à atuação das ONGs, essas se demonstram limitadas na percepção dos entrevistados, uma vez que, geralmente, a sua atividade fim não é o controle e, sim, a promoção de outras atividades, como, por exemplo, a educação e a saúde, sendo que a atuação do controle em tais atividades é realizada de forma suplementar. Quando o controle é a principal atividade das ONGs, geralmente, é com o intuito de fomentar a atividade de controle e não de atuar no controle como um órgão de controle. Também foi constatado que os entrevistados, mesmo sabendo que há ONGs sérias, demonstram certo receio e desconfiança quanto às suas atuações.

No que se referem às atuações dos Órgãos de Controle, os servidores entrevistados do TCU não consideram sua instituição atuante no controle do PBF. Já os servidores da CGU consideram que ela atua com certa regularidade nas ações de controle do PBF, no entanto, entendem que poderia ser mais atuante no que refere às ações de prevenção, como cursos para capacitar as CFPBF.

4.1.4 Transparência e ampliação do controle

Na concepção dos agentes de controle, o SIBEC e os sistemas de acompanhamento da saúde e educação proporcionam maior transparência no controle do PBF para os que atuam na cadeia de controle do programa, possibilitando a geração de relatórios gerenciais e um acompanhamento do programa por intermédio desses sistemas.

O cruzamento de dados do CadÚnico com outras bases, como a relação Anual de Informações Sociais, o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos, o RENAVAN e o CNPJ, constitui uma forma eficiente de ampliar o controle do PBF. Foi relatado que, quando a CGU realiza fiscalização no PBF nos Municípios, ela solicita a folha de pagamentos municipal dos funcionários com o intuito de cruzar os seus dados com o CadÚnico, a fim de verificar se há beneficiários do PBF trabalhando no Município. Verificou-se, também, que a automação da

gestão de benefícios, no que se refere às alterações efetuadas no CadÚnico, constitui uma forma eficiente de ampliar o controle no PBF.

A implementação da gestão de benefícios descentralizada no âmbito municipal é vista pelos entrevistados como uma vantagem, pois proporciona ao Município a necessária autonomia em questões administrativas relacionadas ao Programa o que dá maior celeridade à gestão. Na forma que funcionava anteriormente, o Município, para bloquear ou cancelar qualquer benefício, tinha que ficar enviando ofícios de solicitação a Brasília, o que era alvo de constantes reclamações dos gestores municipais.

Outra vantagem explicitada pelos entrevistados é que a obrigação da utilização de serviços públicos de forma periódica e controlada gera constrangimentos quando a pessoa não faz parte do público-alvo do Programa, constituindo, assim, uma barreira natural.

No que se refere à percepção dos agentes dos órgãos de controle sobre as CFPBF, entendem que, em tese, a CFPBF encontra-se desvinculada do Poder público municipal, é dotada de autonomia, não sendo uma extensão da prefeitura. No entanto, na prática, segundo relatos, existe uma acentuada vinculação da CFPBF à prefeitura, sendo uma das causas o vício na escolha de seus membros, o que favorece a não representatividade de seus membros, chegando até, em muitos casos, a se subordinarem ao prefeito. Esse fato é considerado como uma disfunção da CFPBF que tem por consequência o seu enfraquecimento.

Apesar das disfunções e inoperâncias de algumas CFPBF, os entrevistados acreditam que a criação da CFPBF constitui uma forma interessante de ampliar o controle no PBF, pois proporciona, em tese, às lideranças locais e à sociedade um maior envolvimento com o programa, o que leva a um maior comprometimento com o controle no intuito de somar. Outro argumento que corrobora a criação das CFPBF é o fato de que, por mais que o Estado estruture os órgãos de controle com recursos humanos e materiais, esses sempre serão insuficientes ante as demandas existentes. Uma forma de minimizar tal problema seria fomentar o controle social, por intermédio dos conselhos. No entanto, até o presente momento, os entrevistados entendem que essas comissões não estão tendo efetividade, sendo necessário que o governo crie mecanismos que viabilizem a atuação efetiva dessas comissões e conselhos.

O incentivo que o governo federal dá à gestão do PBF por intermédio do IGD do Município é uma forma apropriada de fomentar a gestão na concepção dos entrevistados, pois entendem que a administração municipal não está disposta a investir na melhoria da gestão do programa com recursos do orçamento municipal. Entendem, também, que a efetividade da CFPBF deveria compor o IGD, pois, assim, o Governo Federal estaria criando um incentivo para que os Municípios apoiassem e dessem meios para que a CFPBF fosse efetiva.

A sistemática de controle adotada no PBF para os entrevistados contribui para o combate do clientelismo no âmbito do programa. Não obstante, na fase do cadastramento ainda há uma pequena margem para manipulação, pois, nesse momento, o prefeito pode beneficiar as famílias que são favoráveis a sua gestão em detrimento das que não o apoiam. Na concepção dos entrevistados, os mecanismos de controle do PBF existentes atualmente são suficientes, no entanto, a efetividade desses mecanismos, como no caso da CFPBF, pode ser questionada.

4.2 A relação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA) com os órgãos de controle

Com o intuito de aprofundar o estudo e entender a relação da CMA com os órgãos de controle do governo federal no que se refere ao controle do PBF, bem como verificar as atuações da CMA no PBF foi realizada entrevista com o consultor de orçamento e fiscalização da CMA.

O entrevistado tem 47 anos, é formado em Ciências Contábeis, Direito e possui Mestrado em Contabilidade pela Universidade de Brasília. É funcionário de carreira do Senado Federal, ocupante do cargo de Consultor de Orçamento e Fiscalização, ao qual compete a função de assessoramento aos senadores sobre matérias relacionadas a orçamento e fiscalização na CMA do Senado Federal.

Quando indagado sobre a relação da CMA com os órgãos de controle, foi relatado que essa relação é, fundamentalmente, formal, realizada por intermédio de ofícios, e ocorre, basicamente, em três momentos: quando o TCU vota um acórdão de reconhecida relevância, do qual é encaminhada cópia à CMA para conhecimento, situação em que a CMA não tem poder revisional sobre a matéria votada no TCU, cabendo a ela apenas tomar ciência do ocorrido; quando a CMA, no uso de suas atribuições previstas no art. 71, IV, da CF,

esporadicamente, requer ao TCU que realize auditorias nos mais diversos setores públicos e, por fim, quando a CGU envia à CMA seu relatório de atividades da fiscalização realizada pelo Programa de Sorteios de Municípios, com o intuito de dar-lhe ciência das atividades e achados da fiscalização.

Foi relatado pelo entrevistado que efetividade, os gastos e outros tópicos relacionados ao PBF nunca foram tratados pela CMA nos órgãos de controle do governo federal, bem como que o Senado Federal nunca realizou por intermédio da CMA uma proposta de fiscalização, ou mesmo solicitação de informações, ao TCU sobre o PBF. O entrevistado entende, considerando as atribuições da CMA, que ela não é atuante no que se refere ao PBF, tendo em vista nunca ter atuado no referido Programa, só agindo quando provocada.

Com o intuito de obter mais dados sobre os relatos do entrevistado e de ampliar a análise abordando, também, a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), outra comissão do Senado Federal, foram consultadas todas as atas da CMA e da CAS, compreendidas no período de 1º/01/2004 a 30/04/2009 que tinham a expressão “Bolsa Família”, por intermédio de pesquisa disponibilizada no sítio do Senado Federal, localizada dentro de cada comissão. Como resultado da pesquisa, foram obtidas treze atas em cada uma das Comissões.

Da análise das atas da CMA, verificou-se que, das treze, apenas duas – a 34ª Reunião Extraordinária da 2ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura, de 26/11/2008 (BRASIL, 2008d), e a 32ª Reunião Ordinária da 2ª sessão legislativa ordinária da 53ª legislatura, de 18/11/2008 (BRASIL, 2008c) – tratam do PBF no enfoque desta pesquisa, sendo que ambas tratam do mesmo assunto, o qual se refere ao Ofício Externo n. 16, de 10/03/2008, enviado pela CGU ao Senado Federal. Tal ofício encaminha cópia do relatório da fiscalização n. 973, proveniente do 23º sorteio do Programa de Fiscalização de Municípios, a qual aponta problemas de atraso de pagamento de benefício e cadastramento nos PBF e Programa Agente Jovem. A providência tomada pela CMA em relação ao fato foi de apenas informar à CAS os problemas detectados pela CGU.

Da análise das treze atas da CAS, verificou-se que três delas tratavam de mudanças na lei de criação do PBF. Outra, a ata da 30ª Reunião Extraordinária da CAS da 2ª sessão legislativa ordinária da 52ª legislatura, de 20/10/2004, tratava da realização de convite ao Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com o intuito de relatar as realizações

do governo e as providências que estão sendo tomadas para coibir os abusos verificados no PBF, denunciados na mídia nacional. No entanto, foi constatado por intermédio das análises das atas que o Ministro não realizou visita à CAS com essa finalidade, nada tendo sido providenciado a respeito do assunto.

Verificou-se pelas atas analisadas que o Ministro do MDS realizou apenas três visitas à CAS: a primeira, em 28/04/2004, que teve por finalidade debater as ações e programas implementados pelo MDS, especificamente o Programa de Segurança Alimentar e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (BRASIL, 2004c); a segunda, em 23/11/2004, que teve o intuito de expor as necessidades orçamentárias do MDS para o exercício de 2005 (BRASIL, 2004d) e, a terceira, ocorrida em 30/03/2005, que teve por finalidade estreitar relação do Ministério com a CAS. (BRASIL, 2005).

No que se refere à atuação do Senado Federal quanto ao controle da execução do PBF foi realizada pesquisa no sítio do Senado Federal, no campo pesquisa avançada, utilizando a expressão “Bolsa Família”, do que pôde ser constatado que o Senado Federal nunca apresentou nenhuma proposta de fiscalização e controle no que se refere ao PBF e utilizou apenas duas vezes o requerimento para solicitar informações ao Ministro do MDS concernentes ao controle do Executivo no PBF.

Os dois requerimentos de informações foram interpostos pelo Senador Arthur Virgílio, líder do PSDB à época: o Requerimento n. 639, de 25/05/2004, solicitava informações ao Ministro do MDS sobre a burocracia que emperra o PBF (BRASIL, 2004e); já o Requerimento n. 1247, de 15/09/2004, solicitava informações sobre o motivo de o governo deixar de fiscalizar, provisoriamente, o controle da frequência escolar no PBF. (BRASIL, 2004f).

4.3 O controle da entidade do PBF no Município de Campo Grande

O controle da entidade do PBF no Município de Campo Grande é realizado pela Secretaria Municipal de Política e Ações Sociais e Cidadania. A seguir, serão abordados o apoio estrutural do Poder Municipal ao PBF e as características do coordenador do Programa, a atuação do Município no controle do PBF, bem como a transparência e ampliação do controle no PBF.

4.3.1 Características do coordenador do PBF e o apoio estrutural do Poder Municipal ao PBF

Para aprofundar o estudo do Controle da Entidade, o qual se constitui como uma das formas de controle interno da administração pública foi realizada entrevista com a coordenadora do PBF do Município de Campo Grande, a fim de verificar a atuação da administração municipal no controle do Programa.

A entrevistada tem 35 anos, possui nível superior completo e título de especialização *lato sensu* na área de assistência social. Não é funcionária de carreira e exerce o cargo de chefe da Área de Divisão de Benefício, respondendo diretamente ao Diretor de Proteção Social Básica do Município. Trabalha com o PBF desde janeiro de 2006 e, antes de coordenar a gestão do citado programa, trabalhava como professora na rede municipal de educação.

A coordenadora recebeu treinamento de uma semana em Brasília quando assumiu a gestão do PBF no Município de Campo Grande, sendo que esse treinamento foi fundamental para auxiliá-la no desempenho de suas atividades e funções. Desde 2006, o Município tem enviado a Brasília servidores que trabalham com o PBF para se capacitarem, a exemplo da gestora do Programa, que em um período de três anos, participou de cinco cursos de capacitação.

Em decorrência das capacitações realizadas e da existência de rotinas sistematizadas em manuais na Administração Municipal de Campo Grande, a coordenadora sente-se capacitada para exercer suas funções e diz conhecer a fundo as regras que regem o cadastramento, o acompanhamento das condicionalidades, a gestão e o pagamento de benefício. Além de ter o domínio do programa, a entrevistada relatou, também, que tem autonomia para exercer suas funções de coordenadora do PBF sem ingerências de seus superiores.

No que se refere à estrutura oferecida pela Administração Municipal para a execução da gestão do PBF, essa pode ser considerada suficiente, pois o Programa conta com pessoal em todos os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do Município, bem como computadores ligados à Internet, material de expediente, cotas para impressão e telefones. Conta, igualmente, com veículos para o deslocamento dos assistentes sociais quando necessário e recursos para a capacitação dos operadores do Programa. Interessante relatar que todos os recursos materiais e financeiros disponibilizados para a operacionalização do PBF

são provenientes do índice de gestão descentralizado repassado pelo governo federal, o que gera uma receita em torno de R\$ 50.000,00 por mês para suportar a gestão do Programa.

4.3.2 Atuação do Município no controle do PBF

Quando indagada sobre a atuação do Município no controle do PBF, foi relatado que o Município atua no cadastramento, no acompanhamento das condicionalidades e na gestão de benefícios. Já no que se refere à fase do pagamento dos benefícios, não há atuação do Município, uma vez que o responsável pela operacionalização é a CEF.

O cadastramento dos potenciais beneficiários do PBF e o seu recadastramento obrigatório de dois em dois anos são realizados no Município de Campo Grande por intermédio de dezoito CRAS, os quais estão localizados nas áreas de maior vulnerabilidade social do Município. A sistemática do cadastramento começa quando a família interessada em realizar o cadastro vai ao CRAS mais próximo de sua residência, portando os documentos necessários para realizar o cadastramento.

O Município de Campo Grande tem uma peculiaridade, pois nele são exigidos todos os documentos pessoais dos membros da família para realizar o cadastro como, por exemplo, a carteira de identidade, CPF, título de eleitor, carteira de trabalho, além de comprovante de residência e declaração de matrícula da escola dos filhos. O cadastro é realizado diretamente pelo CRAS no sistema do CadÚnico, sendo impresso e assinado pelo cadastrado, pelo digitador e pelo responsável do CRAS. Em seguida, o cadastro é enviado à Área de Divisão de Benefício na qual é verificada a consistência das informações ali prestadas para, só após, o arquivo do cadastro ser enviado à CEF, efetivando, assim, o cadastramento.

A coordenadora relatou que uma das fragilidades no cadastramento das famílias é que os dados ali inseridos são meramente declaratórios, o que dificulta auferir a consistência das informações prestadas pelas famílias. Em decorrência, a administração municipal ampliou a exigência de documentos para a realização de cadastro, mas, mesmo assim, dados, a exemplo da renda, continuam sendo declaratórios.

A base de dados do CadÚnico que o Município trabalha é *offline*, o que significa que a base de dados do MDS com a do Município não são atualizadas concomitantemente. Esse atraso

no sincronismo das duas bases pode repercutir de forma negativa na gestão do PBF, pois, como relata a coordenadora do Programa, quando o Município atualiza o cadastro de um beneficiário e desbloqueia o seu benefício, essa atualização não se dá na base de dados do MDS. Por consequência, em muitos casos, o MDS manda bloquear novamente o benefício por achar que o beneficiário não teria o direito de receber. Essa briga de braço de bloqueio e desbloqueio só terminará quando as bases de dados do Município e do MDS estiverem sincronizadas. A coordenadora informou que a CEF está prometendo uma nova versão do sistema do CadÚnico que irá contemplar o Município com uma base *online*.

No que se refere ao acompanhamento das condicionalidades da área da saúde e educação esse é realizado pelo Município por meio de suas secretarias. Quanto ao acompanhamento na área da educação, esse é realizado, bimestralmente, sendo que cada escola envia arquivo contendo a frequência de todos os beneficiários do PBF à Secretaria Municipal de Educação, que consolida todos os dados e alimenta o sistema do Projeto Presença, enviando, então, os dados ao Ministério da Educação – MEC. De posse dos dados, o MEC informa ao MDS quais os beneficiários não estão cumprindo as condicionalidades impostas pelo Programa.

Quanto ao acompanhamento das condicionalidades da saúde, verifica-se que as cinquenta e quatro unidades básicas de saúde (UBS) do Município de Campo Grande são as responsáveis pelo atendimento e verificação do cumprimento das condicionalidades dos beneficiários do PBF, em uma periodicidade semestral. As UBS são, também, as responsáveis pela alimentação dos dados no SISVAN com o consequente envio para o Ministério da Saúde. De posse desses dados, o Ministério da Saúde informa ao MDS quais os beneficiários não cumpriram as condicionalidades da saúde.

Assim, o MDS, a partir das informações recebidas quanto aos beneficiários que não estão cumprindo as condicionalidades exigidas pelo Programa na área da saúde e educação, aplica as sanções cabíveis a cada caso, que podem ir desde uma advertência até o cancelamento do benefício. Observe-se, então, que o responsável por aplicar as penalidades decorrentes do não cumprimento das condicionalidades é o MDS e não o gestor municipal do PBF, pois esse apenas é informado sobre quais as famílias não estão cumprindo as condicionalidades.

Apesar de o gestor municipal não ter competência para aplicar as penalidades decorrentes do descumprimento das condicionalidades, a ele cabe julgar, no âmbito municipal, os recursos

interpostos pelos beneficiários que se sentiram prejudicados com a aplicação da penalidade pelo MDS. Quando o recurso é julgado procedente, o gestor municipal tem o poder e a obrigação de anular a penalidade aplicada pelo MDS, revertendo, via sistema, um bloqueio de benefício ou anulando uma advertência. A coordenadora relatou que uma cópia do recurso com o despacho fundamentado é enviada para a Comissão de Fiscalização do PBF para que esta tome ciência do ocorrido.

O gestor municipal do PBF pode atuar em dois momentos no que se refere à gestão de benefícios: o primeiro é a situação descrita no parágrafo anterior, quando o beneficiário interpõe recurso em face de penalidade recebida; o segundo é quando o gestor verifica, por meio de seus controles ou por alguma denúncia recebida, que o cadastro do beneficiário está com alguma inconsistência. Nesse caso, o gestor pode vir a suspender os benefícios recebidos pelo beneficiário e ainda enviar um assistente social em sua residência com a finalidade de verificar o motivo da inconsistência cadastral.

Foi relatado, também, que a CEF envia relatório para o gestor do PBF do Município de Campo Grande, em uma periodicidade mensal, contendo uma lista de beneficiários que sacaram os benefícios em outros Municípios. Esse relatório permite verificar, portanto, se os cadastros dos beneficiários estão atualizados no que se refere ao endereço de sua residência, pois, se o Município em que o beneficiário estiver sacando for muito longe de Campo Grande, é um indício de que esse mudou e não alterou o seu cadastro. Quando isso ocorre, o gestor do PBF suspende o pagamento do benefício e espera o beneficiário entrar em contato para explicar o ocorrido ou fazer a atualização cadastral.

O controle exercido pela administração municipal sobre o cadastramento, acompanhamento das condicionalidades e gestão de benefícios é concomitante, sendo realizado no dia a dia das atividades. A única diferença entre eles é a periodicidade com que o Município informa ao MDS o cumprimento das condicionalidades, o que, no caso da educação, é bimestral e, no caso da saúde, é semestral. Na concepção da entrevistada, a vantagem existente no controle exercido sobre o cadastramento é que, existindo alguma dúvida, é enviado um assistente social para verificar *in loco* a real situação socioeconômica da família cadastrada. Já no que tange ao acompanhamento das condicionalidades, a vantagem é que é feito na ponta, no caso da educação, pelas escolas, e, no caso da saúde, pelas unidades básicas de saúde, o que facilita o contato com os beneficiários e o conhecimento da necessidade de cada beneficiário.

Quanto às fases do PFB, entende a entrevistada que a do acompanhamento do cumprimento das condicionalidades é a que apresenta maior grau de dificuldade para o Município, tendo em vista que esse acompanhamento demanda um grande esforço da administração municipal por ser feito com cada beneficiário e por demandar um grande volume de processamento de dados de forma periódica. Essa carga de trabalho contínua gera descontentamentos dos agentes municipais na realização do acompanhamento das condicionalidades.

No que se refere à denúncia relacionada ao PBF, foi relatado que, quando algum cidadão entra em contato com a administração municipal com a finalidade de realizar uma denúncia, ele é orientado a formalizá-la por escrito, relatando de forma clara o fato, inclusive com a identificação do denunciado e de seu endereço. De posse desses dados, é enviado imediatamente um assistente social ao endereço com a finalidade de verificar se a denúncia procede ou não. Procedendo, são tomadas todas as medidas pertinentes a cada caso. Segundo a coordenadora, todo esse processo de apuração demora em torno de duas semanas.

De acordo com a entrevistada, a relação dos órgãos de controle (CGU e TCU) com a administração municipal no que se refere ao PBF, praticamente, não existe. A única vez que houve uma aproximação foi por parte da CGU, em 2008, quando essa teve que realizar uma auditoria no PBF do Município de Campo Grande. O resultado dessa auditoria, bem como as possíveis recomendações, não foi levado ao conhecimento da coordenadora do Programa.

Quanto ao Índice de Gestão Descentralizada (IGD) foi montada uma comissão com integrantes da área da saúde, educação e assistência social, com a finalidade de elaborar um planejamento de como seriam utilizados os recursos provenientes do IGD do PBF. Esse planejamento de gastos tem que ser aprovado pela Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família (CFPBF), bem como sua prestação de contas. No entanto, a citada Comissão não deliberou nada sobre os recursos despendidos, conforme constatado nas entrevistas realizadas com seus membros. Foi relatado, também, que ficou definido com os secretários das três áreas envolvidas que, dos recursos provenientes do índice da gestão descentralizada, a saúde e a educação ficariam com 25% cada e a assistência social ficaria com 50%.

Na percepção da coordenadora do PBF, a Administração Municipal de Campo Grande é atuante no controle e na gestão do cadastramento, do acompanhamento das condicionalidades e da gestão do benefício do PBF.

4.3.3 Transparência e ampliação do controle

Na concepção da coordenadora, tanto o Sistema de Benefícios ao Cidadão quanto os sistemas que acompanham as condicionalidades da área da saúde e educação proporcionam maior transparência no controle do PBF, sendo de extrema importância para a correta operacionalização do Programa, pois sem eles o PBF não seria factível.

A entrevistada relatou, igualmente, que o cruzamento da base de dados do CadÚnico com outras bases de dados como a da Relação Anual de Informações Sociais, do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos, do RENAVAN, do CNPJ, dentre outros, constitui uma forma eficiente de ampliar o controle no PBF, bem como promove a automação da gestão dos benefícios no que se refere às alterações efetuadas no CadÚnico.

Quanto à implementação da gestão de benefícios descentralizada, a coordenadora do PBF considera ser uma grande vantagem para a administração municipal, uma vez que agiliza em muito o atendimento desse tipo de demanda, sendo possível realizar todos os atos de gestão de benefícios no próprio Município, a exemplo do bloqueio e desbloqueio dos benefícios, e do julgamento de recursos interpostos pelos beneficiários.

Antes da descentralização da gestão de benefícios, esses atos eram solicitados à Brasília por intermédio de ofícios, sendo que os atendimentos dessas ações demoravam meses. Outro fato interessante, segundo a percepção da coordenadora, é que, com a descentralização, o Município sentiu-se mais responsável pela execução do Programa, o que gerou um maior comprometimento das pessoas envolvidas.

A coordenadora do PBF considera que é uma forma apropriada o incentivo da gestão do PBF ser feito por intermédio dos recursos decorrentes do IGD, uma vez que foram esses recursos que moldaram toda a atual estrutura da gestão do Programa no Município de Campo Grande. Lembra que, antes da implementação do IGD, o PBF não contava sequer com material de expediente para os trabalhos; faltava até papel para imprimir os cadastros das novas famílias. Defende, ainda, que a efetividade da CFPBF deveria compor o IGD, pois seria uma forma de fomentar o interesse do Município na efetividade da CFPBF o que resultaria em mais recursos para a cidade, além de contribuir para um maior controle no PBF.

Quanto à sistemática que envolve os controles do PBF, a coordenadora entende que ela ajuda a combater o clientelismo, uma vez que os critérios para a escolha dos beneficiários são objetivos e imparcial, tendo como parâmetro a menor renda *per capita*. Outro fator que ajuda o combate ao clientelismo é que a escolha dos beneficiários não é realizada pelo Município e, sim, pelo MDS, o que diminui a possibilidade de ingerências da prefeitura.

Quanto à suficiência ou não dos mecanismos de controle do PBF, ela defende que esses são suficientes e relata que, quando há alguma inconsistência essa não decorre pela insuficiência dos controles, mas, sim, da sua não eficácia.

4.4 O controle social por intermédio da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família (CFPBF)

O controle social no PBF é realizado por intermédio da CFPBF que é uma das comissões do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Campo Grande. A seguir serão abordados as características dos membros da CFPBF, o apoio estrutural do Poder Municipal à citada comissão, a representatividade e a relação dos conselheiros com suas entidades, a qualificação dos conselheiros para exercer suas atividades e a atuação da comissão no controle.

4.4.1 Características dos membros da CFPBF e o apoio estrutural do Poder Municipal à CFPBF

Os membros entrevistados da CFPBF possuem uma idade média de 43 anos e todos os têm nível superior completo, sendo que dois apresentam título de pós-graduação *lato sensu*, o que demonstra um bom nível de escolaridade. No que se refere à experiência anterior, relacionada às atividades de conselhos municipais, verificou-se que apenas um conselheiro tinha experiência, pois já havia sido conselheiro do Conselho Municipal da Educação do Município de Campo Grande por um período de quatro anos. Para os outros três entrevistados essa era a primeira vez que representavam seus segmentos em um órgão colegiado como os Conselhos. Observou-se, também, que os entrevistados não tinham trabalhado com o PBF antes de ingressarem na CFPBF, fato esse que restringe a experiência dos membros da Comissão que atuam há menos de um ano no que se refere ao PBF.

A estrutura oferecida pelo Poder municipal pode ser considerada adequada, uma vez que a Comissão tem à sua disposição local adequado para realizar reuniões com seus membros, dispondo de equipamento de som com microfone que gravam as reuniões, computadores, telefones e material de expediente, como papel e cotas para impressão. A CFPBF tem ainda apoio da Secretaria Executiva da CMAS/CG que disponibiliza equipe técnica e administrativa com a finalidade de atender a demandas pertinentes às atividades da CFPBF. Verifica-se, assim, que a Comissão tem à sua disposição recursos materiais e humanos para desenvolver suas atividades.

4.4.2 Representatividade e relação dos conselheiros com suas entidades

O processo de escolha dos membros governamentais entrevistados para compor o CMAS/CG, utilizado pela administração do Município de Campo Grande, não dialoga com os possíveis indicados para verificar a aptidão, experiências e seu interesse em participar ou não do Conselho. Constitui-se, assim, em uma espécie de indicação de cima para baixo, em que o escolhido sente-se pressionado a aceitar a indicação que acumula como mais uma de suas tarefas.

Dois conselheiros relataram que foram surpreendidos com sua indicação e nomeação para a participação do Conselho, pois não se consideravam aptos e nem estavam interessados em participar, tendo em vista a grande demanda de tempo que suas atividades atuais consumiam, além de não saberem qual o papel do Conselho e suas novas atribuições como membro. Quando um conselheiro questionou o motivo de ter sido escolhido para o cargo explicaram que em decorrência da falta de interessados, teria que ser ele mesmo, pois precisavam de alguém da Secretaria para compor o Conselho e que o seu nome já estava acertado com o seu diretor.

Quanto ao processo de escolha dos membros não governamentais para compor o CMAS/CG esse se deu por meio da eleição realizada pelo Fórum Permanente de Entidades de Assistência Social de Campo Grande (FPENGAS), em 25/04/2008, conforme determina o § 2º do art. 4º da Lei n. 3.108. (CAMPPPO GRANDE, 1994).

Na eleição, estavam presentes trinta e seis representantes de Entidades de Assistência Social de Campo Grande credenciadas a votar, sendo que o conselheiro não governamental entrevistado foi eleito como menos de 13% dos votos válidos. (FPENGAS, 2008).

Uma vez composta a CMAS/CG, essa tem que escolher entre seus membros quem irá compor a CFPBF, sendo que o critério utilizado conforme relato de um dos entrevistados, foi o de escolher conselheiros que não tinham experiência nas atividades de Conselho ou não possuíam afinidades com orçamento e prestação de contas, uma vez que conselheiros com esse perfil eram convidados a participar de comissões mais “importantes”, como a COFI, pois essa é a responsável pela aprovação de orçamentos e prestação de contas da área da assistência social. O critério utilizado pelo CMAS/CG para a seleção dos seus membros demonstra que a CFPBF não está entre as comissões prioritárias do CMAS/CG, sendo destinados de maneira geral conselheiros sem experiência.

O nível hierárquico do cargo que os conselheiros governamentais e não governamentais da CFPBF ocupam nos segmentos que representam pode ser considerado de nível intermediário reportando-se, geralmente, ao coordenador de áreas e nenhum dos entrevistados possuía cargo de direção. Isso demonstra que os integrantes da CFPBF não possuem poder de decisão em suas bases, bem como evidencia um distanciamento entre o primeiro escalão das entidades que são representadas na CFPBF e a própria CFPBF.

Quanto ao relacionamento dos conselheiros com suas bases, constatou-se que as poucas reuniões realizadas pela nova gestão do CFPBF, em 2008, não tiveram suas pautas discutidas de forma prévia com o segmento que os conselheiros representam com a finalidade que fosse levada à plenária da CFPBF ideias e posicionamentos das bases o que evitaria possíveis posicionamentos particulares dos conselheiros.

A falta de interação de todos os conselheiros entrevistados com sua base não se restringiu à ausência de debates de forma prévia com o segmento que representa, mas, também, de um debate *a posteriori* sobre os assuntos debatidos e as decisões tomadas na CFPBF. A ausência de um debate prévio e *a posteriori* demonstra grande debilidade na relação entre os conselheiros e suas bases, fato esse que põe em cheque a legitimidade das atuações da CFPBF e, conseqüentemente, sua representatividade.

4.4.3 A qualificação dos Conselheiros para exercer suas atividades

No que se refere à qualificação dos conselheiros para exercer suas atividades, constatou-se que esses não receberam nenhum tipo de treinamento desde que assumiram suas funções no conselho. Verificou-se, também, que não existem rotinas sistematizadas que possam auxiliá-los em suas atividades. Um entrevistado relatou que, quando tomou posse na comissão, não conhecia o PBF e nem as atribuições da Comissão, sabia apenas que era um programa do governo federal que distribuía recursos a famílias necessitadas. Outro conselheiro relatou que até hoje não sabe distinguir entre as atribuições da Administração Municipal e as atribuições da CFPBF no que se refere à fiscalização e execução do PBF.

Todos os conselheiros não se consideram aptos a exercer suas funções na CFPBF e reconhecem que não possuem conhecimento sobre as regras que norteiam o cadastramento, as condicionalidades, a gestão de benefícios e os pagamentos do PFB. Pode-se afirmar, assim, que a falta de qualificação dos integrantes da CFPBF para exercer suas atividades contrasta com o seu alto nível de escolaridade.

Tendo em vista o grau de escolaridade dos integrantes da comissão e o tempo decorrido de sua posse nessa gestão, fica difícil justificar as razões pelas quais os membros da comissão não conhecem as regras do PBF nem suas competências, pois tais informações podem ser obtidas facilmente no *site* do Ministério responsável pelo PBF ou por cartilhas distribuídas por ele. Esse fato demonstra um desinteresse e um baixo grau de motivação dos conselheiros no desempenho de suas atividades.

4.4.4 Atuação no controle do PBF pela CFPBF

Foram analisadas todas as sete atas das reuniões realizadas no exercício de 2008, sendo que até o mês de abril de 2009, data de fechamento de campo dessa parte da pesquisa, não havia ocorrido nenhuma reunião em 2009.

As atas eram sempre redigidas à mão e restringiam-se a relatar de forma vaga os tópicos que foram tratados nas reuniões. As reuniões, nos quatro primeiros meses de 2008, foram realizadas em uma periodicidade mensal, no entanto, esses encontros se limitavam a estudos do PBF e discussões sobre a elaboração de um regimento interno para a CFPBF.

Como o mandato dos membros da CFPBF acabava no mês de abril de 2008, foi elaborado na quarta reunião da CFPBF, realizada em 11/04/2008, um Relatório de Atividades da CFPBF. Esse documento relata que não foram realizadas inspeções *in loco*, em decorrência de a CFPBF considerar prioritário o conhecimento do programa e a capacitação de seus membros. Também, consta do mesmo relatório que a CFPBF realizou uma visita à Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania, em 03/03/2008, e outra à Secretária Municipal de Educação, em 07/03/2008, com a finalidade de identificar as dificuldades das atuações dessas duas Secretarias quanto à atuação do PBF.

Com o fim do mandato e a troca dos membros da CFPBF, as reuniões que estavam ocorrendo em uma periodicidade mensal até o quarto mês de 2008 passaram a não ter regularidade, sendo que a primeira tentativa de reunião com os novos membros, em 27/06/2008, não houve *quorum*. A nova CFPBF veio a se reunir pela primeira vez apenas em 20/08/2008, sendo que os assuntos debatidos foram as competências da CFPBF, explanação sobre o funcionamento do PBF e sobre a necessidade dos integrantes da Comissão ter acesso ao SIBEC para desenvolver suas atividades. A última ata de reunião da CFPBF é datada de 02/09/2008 e registra que foram marcadas reuniões com as Secretarias Municipais envolvidas na execução do PBF, bem como debate ocorrido sobre a elaboração de um regimento interno para a CFPBF.

Da análise das atas de reunião da CFPBF, verifica-se que tanto a gestão anterior como a atual não desenvolveram atividades de fiscalização no PBF, limitando-se, apenas, a estudos do Programa e a uma discussão sobre a elaboração do regimento interno.

Quando questionado aos conselheiros sobre o controle exercido pela CFPBF nas quatro fases do PBF, ou seja, no cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, gestão e pagamento de benefícios, bem como o momento em que esse controle era realizado pela CFPBF, constatou-se que a citada Comissão não vinha exercendo a sua atribuição de órgão fiscalizador. Verificou-se, também, que os integrantes da CFPBF desconheciam os mecanismos de controle exercidos nas diversas fases do programa, bem como não sabiam que tinham de aprovar as prestações de contas dos gastos realizados referentes ao IGD. Todos os conselheiros entrevistados reconheceram que a CFPBF não é atuante e que pouco ou quase nada tem sido feito.

Sobre a autonomia dos integrantes da CFPBF para exercerem suas funções, foi relatado que até o momento os membros não sofreram nenhum tipo de ingerência. No entanto, os integrantes entendem que essa liberdade para trabalhar pode estar relacionada à pouca atuação da CFPBF, já que essa vem se restringindo a estudos do programa e discussões sobre a elaboração do regimento interno, pois não acreditam que a postura da prefeitura seria a mesma se a CFPBF fosse atuante e exercesse o seu papel.

Diante do exposto, pode-se concluir que a atuação da CFPBF do Município de Campo Grande não é eficaz, uma vez que ela não exerce suas atribuições como o acompanhamento e a fiscalizações do PBF, constituindo-se, então, em um órgão meramente formal, sem atuação.

4.4.5 Transparência e ampliação do controle

No que se refere às formas de ampliação do controle, os conselheiros acham que se constitui um modo eficiente o cruzamento da base de dados do CadÚnico com outras bases de dados como o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), INSS e RENAVAN, com a finalidade de verificar a consistência dos dados do CadÚnico, bem como a automação da gestão dos benefícios no que se refere às alterações efetuadas no CadÚnico. Não obstante, entendem que o órgão que deve ser o responsável pela operacionalização desse tipo de controle é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Quanto aos sistemas de acompanhamento das condicionalidades da área da saúde e da educação e ao SIBEC, foi constatado que os conselheiros têm conhecimento da existência desses sistemas e sabem que podem requerer o acesso a eles com perfil de consulta, com a finalidade de desenvolver suas atividades. No entanto, verificou-se que dos quatro conselheiros apenas um solicitou o acesso e mesmo assim não foi atendido. Como os conselheiros não conhecem os sistemas e nem sabem quais os relatórios podem gerar, não souberam dizer se os sistemas proporcionam ou não maior transparência no controle do PBF.

Os integrantes da Comissão entendem que o incentivo que o Governo Federal dá para a aplicação de recursos na gestão do PBF no âmbito do Município de Campo Grande por intermédio do IGD é uma forma apropriada de desenvolver e fortalecer a gestão do Programa, pois, na concepção deles, se a gestão dependesse estritamente de recursos do Município,

estaria bem mais precária. Entendem, também, que seria interessante que a efetividade da CFPBF do Município compusesse o IGD, pois, assim, a Administração Municipal teria interesse que a CFPBF funcionasse de forma efetiva, pois isso resultaria em mais recursos para a gestão do PBF no âmbito municipal.

No que se refere à implantação da gestão de benefícios descentralizada no âmbito do Município ser uma vantagem ou desvantagem, os entrevistados acreditam que se constitui em uma vantagem, embora expressassem dúvida quanto ao fato de o Município de Campo Grande ter ou não condições de gerir a gestão de benefícios. Já quanto à suficiência ou não dos mecanismos do controle do PBF e se esses contribuem para o combate ao clientelismo no Município de Campo Grande, os conselheiros não souberam se pronunciar.

4.5 A perspectiva dos beneficiários do PBF sobre o controle

Com a finalidade de verificar a percepção dos beneficiários quanto ao controle exercido no PBF, optou-se por entrevistar seis beneficiários do Programa. Os beneficiários entrevistados têm em média 45 anos, sendo que dois concluíram o ensino médio e os outros quatro sequer conseguiram concluir o ensino fundamental. Relataram que não participam de outro programa social de transferência de renda a não ser o PBF. Possuem, em média, dois filhos, cuja idade média é de onze anos.

Verificou-se que três dos entrevistados selecionados vieram dos programas remanescentes, como o Programa Bolsa Escola e o Auxílio Gás, sendo que um beneficiário recebe o benefício há mais de sete anos e os outros dois há mais de cinco. Os três restantes começaram a receber benefício pelo PBF, sendo que dois recebem há quatro anos e o outro há apenas um ano.

Os entrevistados relataram que para realizar o cadastro nos Programas, seja o PBF, o Bolsa Escola ou o Auxílio Gás, todos tiveram uma visita de agentes da prefeitura em suas residências com a finalidade de verificar se as condições socioeconômicas das famílias enquadravam nas exigências dos programas.

Quando indagado se algum entrevistado já teve o benefício bloqueado, constatou-se que três deles tiveram o benefício bloqueado em algum momento, mas voltaram a receber. Um teve o

benefício cancelado e apenas dois nunca sofreram nenhum tipo de bloqueio ou sanção. Verificou-se que as causas desses bloqueios, em um dos casos, foram devido a um erro da unidade básica de saúde que não tinha lançado no sistema do acompanhamento das condicionalidades as vacinas que a família do beneficiário tomou, o que foi corrigido após a apresentação do cartão de vacina na unidade básica de saúde pelo beneficiário.

O segundo caso de bloqueio foi causado porque o CPF do beneficiário ficou irregular perante a Receita Federal do Brasil, sendo que logo que o beneficiário percebeu que estava com o benefício bloqueado procurou o CRAS mais próximo de sua residência para verificar a causa e se informar de como poderia regularizar a sua situação. Após a regularização do seu CPF na Receita, o beneficiário informou ao CRAS e logo voltou a receber seu benefício.

O terceiro caso de bloqueio foi motivado pelo fato de a beneficiária não ter realizado a troca do cartão do Programa Bolsa Escola pelo PBF no prazo estipulado, o que foi corrigido tão logo a beneficiária ter tomado tal providência.

Quanto ao caso de cancelamento do benefício, o beneficiário não soube explicar a causa, relatando que foi ao CRAS e não obteve nenhuma explicação que justificasse o cancelamento, tendo sido informado que, no cadastro, estava tudo certo e que ele voltaria a receber. No entanto, o beneficiário está esperando há três anos e ainda não voltou a receber o benefício.

Constatou-se que quatro dos entrevistados recebem visitas dos agentes de saúde em uma periodicidade mensal. Destaque-se que essa periodicidade mensal não decorre de exigência do PBF e, sim, de outros programas do governo federal e estadual. Entretanto, o Município aproveita a visita desses agentes para convocarem os beneficiários do PBF a comparecerem na unidade básica de saúde (UBS), em uma periodicidade semestral, para a realização do acompanhamento das condicionalidades imposta pelo PBF.

Constatou-se que, com relação a um dos beneficiários, as visitas não possuem uma regularidade e que, em relação a outro, nunca foi nenhum agente de saúde em sua residência. Nesses casos, um dos beneficiários relatou que descobriu a necessidade de comparecer semestralmente à UBS por intermédio de cartazes fixados na própria UBS, sendo que o outro beneficiado ficou sabendo da necessidade porque seus amigos falaram que ele precisaria ir ao posto de saúde senão iria perder o benefício do Programa.

Quando indagado se os entrevistados conhecem alguém que já realizou algum tipo de denúncia de beneficiário que recebe benefícios do PBF de forma indevida eles relataram que não conhecem nenhum caso dessa natureza.

Verificou-se que o Município de Campo Grande disponibiliza escolas para as crianças e adolescentes dos beneficiários entrevistados e esses relataram que nunca tiveram problemas de vaga para matricular seus filhos. Relataram, também, que há oferta de serviços na área da saúde por intermédio da UBS para que possam cumprir as condicionalidades impostas pelo PBF, como vacinas, pré-natal, orientação sobre aleitamento materno e alimentação saudável.

Quando questionado aos beneficiários se eles acham que se pararem de cumprir as condicionalidades impostas pelo PBF teriam os seus benefícios suspensos, afirmaram categoricamente que acreditam que perderiam o auxílio financeiro, principalmente por causa da escola, pois, quando seus filhos faltam algum dia letivo, a própria escola entra em contato com o responsável avisando que, se tiverem mais tantas faltas, a família perderá o benefício concedido pelo PBF.

No próximo capítulo serão apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa realizada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse capítulo, serão sintetizados os principais resultados desta pesquisa que teve como proposta demonstrar a dinâmica do sistema de controle do governo federal sobre a execução do PBF.

Com o intuito de verificar as formas de controle e o acompanhamento da execução do PBF, bem como relacionar os sistemas com os controles realizados no PBF foram introduzidos, inicialmente, conceitos sobre o Estado e a administração pública, e seus modelos de gestão com suas principais características. Em seguida, foram abordadas as formas de controles administrativos do governo federal que podem ser classificadas, quanto à origem, em controle interno e externo e, quanto ao momento, em *a priori*, concomitante e *a posteriori*.

Foi demonstrado que o sistema de controle externo é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, e que o sistema de controle interno no âmbito do Poder Executivo federal é exercido pela CGU, órgão central de controle, e pelo controle interno das entidades. Também foram evidenciadas as competências, atribuições, estruturas e principais instrumentos do controle, como CPI, Comissões, Auditorias, Fiscalizações e Tomadas de Contas Especiais, utilizados por essas instituições para operacionalizar as ações de controle.

Foram abordados, sob a perspectiva da Nova Economia Institucional (NEI), instrumentos importantes do controle, como o orçamento, a Lei n. 8.666/93, que institucionaliza o processo licitatório, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2001), que tem como proposta o equilíbrio de despesas governamentais com o volume de receitas arrecadadas.

Além do controle governamental, foi abordado o controle social, o qual pode ser exercido por qualquer cidadão ou sociedade civil organizada. Foi demonstrado que a CF, de 1988, fazendo jus à sua denominação de cidadã, foi um marco para o controle social no Brasil, pois está pautada na participação popular com a criação de instrumentos constitucionais no arcabouço jurídico brasileiro que viabilizam a atuação da sociedade.

Com a finalidade de aprofundar a pesquisa e obter elementos da dinâmica do sistema de controle do PBF foram realizadas entrevistas por meio de roteiros de entrevistas

semiestruturadas, com os principais atores da cadeia de controle do PBF (agentes de controle, consultor do Senado Federal, coordenadora do PBF em Campo Grande, conselheiros da CFPBF e beneficiários), pelas quais se pôde chegar aos achados relatados a seguir.

No que se refere à dinâmica dos órgãos de controle, constatou-se que a sua atuação no controle do PBF no Município de Campo Grande é incipiente, uma vez que o TCU nunca realizou nenhuma ação de controle no Programa e a CGU realizou apenas uma ação em 2008. Foi constatado que os agentes de controle do TCU possuem autonomia para a realização de seus trabalhos o que já não ocorre com os servidores da CGU os quais têm uma autonomia limitada. Constatou-se, também, a não existência de rotinas sistematizadas no TCU que auxiliam os auditores no desempenho de suas funções referentes ao PBF, sendo que, na CGU, existem tais rotinas com a denominação de Procedimentos de Auditoria do PBF.

Quanto ao momento de controle da CGU no PBF, verificou-se que esse é *a posteriori* o que pode gerar uma perda de oportunidade em redirecionar tempestivamente as atividades desenvolvidas.

Das fases do PBF, sob a perspectiva dos agentes de controle, foi constatado que o cadastramento é a fase mais suscetível ao risco, pois, neste momento, o gestor do PBF ou o prefeito pode beneficiar as famílias que são favoráveis a sua gestão em detrimento das que não o apoiam. Já a fase relevante para que o PBF atinja seus objetivos, como a quebra do ciclo de pobreza, é o acompanhamento das condicionalidades, pelo qual se exige a manutenção das crianças na escola e que estejam vacinadas. A fase considerada de maior consistência no controle é a do pagamento, tendo em vista que esse é realizado diretamente aos beneficiários por meio de cartão e registro de senha pessoal.

Foi constatado que os agentes dos órgãos de controle entendem que a forma de controle social exercida pela CFPBF não tem efetividade e funciona apenas pró-forma em decorrência de exigência legal, atuando mais como um instrumento de homologação do que de fiscalização. Uma das vantagens explicitadas pelos agentes de controle da sistemática do PBF é que a exigência da utilização de serviços públicos de forma periódica e controlada gera constrangimentos quando a pessoa não faz parte do público-alvo do Programa, constituindo uma barreira natural. De maneira geral, foi constatado que os mecanismos de controle do PBF

existentes são suficientes, no entanto, a efetividade desses mecanismos, como no caso da CFPBF é questionável.

Quanto à dinâmica da relação da CMA do Senado Federal com os órgãos de controle, bem como a atuação da CMA sobre o PBF, constatou-se que a comissão não é atuante no que se refere ao PBF, uma vez que nunca atuou no citado Programa. Verificou-se, também, que a relação entre a CMA e os órgãos de controle é, fundamentalmente, formal realizada por intermédio de ofícios que se resumem, basicamente, em dar ciência de matéria relacionada ao controle. Por intermédio de pesquisa realizada no sítio do Senado Federal constatou-se que o Senado Federal nunca apresentou nenhuma proposta de fiscalização e controle no PBF e utilizou apenas duas vezes o requerimento para solicitar informações ao Ministro do MDS no que se refere à matéria de controle do PBF.

No que se refere à dinâmica do controle interno da entidade, conclui-se que a administração municipal possui um controle atuante no cadastramento, no acompanhamento das condicionalidades e na gestão de benefício, sendo esse concomitante às atividades desenvolvidas. Das fases do Programa, verificou-se que a do acompanhamento das condicionalidades é a que apresenta maior dificuldade para o Município executar, tendo em vista o acompanhamento ser individualizado o que gera um grande volume de dados e trabalho periódico. No entanto, constatou-se que uma das vantagens do acompanhamento das condicionalidades é que ele é realizado na ponta por intermédio das unidades básicas de saúde e das escolas o que possibilita um contato com os beneficiários e, conseqüentemente, o conhecimento de suas necessidades. Verificou-se que a estrutura existente para gerir e executar o PBF no Município de Campo Grande é suficiente e decorre principalmente dos recursos do IGD. Constatou-se, ainda, que a coordenadora do PBF tem autonomia para exercer suas funções.

Foi identificado que, de todas as formas de controle que atuam no PBF do Município de Campo Grande, o controle interno da entidade exercido pela administração municipal é o mais atuante.

Quanto à dinâmica do controle exercido sobre os beneficiários entrevistados, conclui-se que esses são acompanhados e monitorados pela administração municipal, na fase do cadastramento e do acompanhamento das condicionalidades. Verificou-se que esse

acompanhamento se dá por visitas às residências dos beneficiários no que se refere ao cadastramento e acompanhamento das condicionalidades da saúde. Já o acompanhamento das condicionalidades da educação é realizado pela escola a qual também é atuante. Conclui-se que o Município é atuante na gestão dos benefícios, pois foi constatado que os beneficiários que tiveram os seus benefícios bloqueados voltaram a recebê-los após terem sanado as causas que motivaram o bloqueio.

No que se refere à dinâmica do controle social, essa foi avaliada por intermédio do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Campo Grande, mais especificamente por meio de sua Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família – CFPBF. Constatou-se que, de todas as formas de controle que atuam no PBF, o controle social é o menos efetivo. Essa falta de efetividade decorre da atuação precária da CFPBF.

No que se refere à CFPBF, constatou-se que a forma da seleção de seus membros e a ausência de relação desses com suas entidades não dá legitimidade à CPBF, tendo em vista a seleção para os membros governamentais ser impositiva (de cima para baixo), o que ocasiona desinteresse e até mesmo falta de dedicação dos conselheiros pelo acúmulo de funções.

A qualificação dos conselheiros, tanto governamental quanto não governamental, é precária e, por consequência, não estão aptos a exercerem suas funções; eles mesmos reconhecem que não sabem as regras que norteiam o PBF. Quanto à atuação da CFPBF, constatou-se que ela é ineficaz, uma vez que essa não exerce suas funções no acompanhamento e na fiscalização do Programa, constituindo-se em um órgão meramente formal.

Constatou-se que os atores da cadeia de controle (órgãos de controle, administração municipal e CFPBF) entendem que o IGD é uma forma apropriada de incentivar a gestão do PBF e que a efetividade da CFPBF deveria compor o IGD, pois seria uma forma de o governo federal criar um incentivo para que a administração municipal desse mais apoio ao funcionamento da CFPBF, uma vez que resultaria em recursos para a gestão do PBF no Município.

Quanto à transparência e às formas de ampliação de controle do PBF, constatou-se que os entrevistados dos órgãos de controle e a coordenadora do PBF entendem que os sistemas de acompanhamento das condicionalidades da área da saúde e educação, bem como o sistema de benefício ao cidadão proporcionam maior transparência ao controle do PBF.

Constatou-se, também, que tanto o cruzamento de dados do CadÚnico com outras bases de dados quanto a automação da gestão de benefícios, no que se refere às alterações efetuadas no CadÚnico, constituem formas eficientes de ampliar a atuação do controle. Verificou-se, igualmente, que a atual sistemática de controle do PBF ajuda a combater o clientelismo, pois adota critérios objetivos.

Os aspectos destacados, nesta pesquisa, sobre a dinâmica do sistema de controle do PBF do Município de Campo Grande podem servir como referência para a realização de outras pesquisas. No entanto, os achados ao longo deste trabalho não podem ser generalizados, pois conforme relatado, as amostras selecionadas não são probabilísticas o que, conseqüentemente, não garante a sua representatividade, devendo os achados serem limitados aos entrevistados.

Tendo em vista os achados da pesquisa e a escassez de estudos que abordam a sistemática de controle governamental e social associada a programas sociais, como o PBF, recomenda-se:

- a) o aprofundamento do tema em outros Municípios, preferencialmente de outras unidades federadas;
- b) a realização de pesquisa com o intuito de identificar a sistemática de controle em outros programas sociais relevantes, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar;
- c) a realização de pesquisa com o intuito de identificar mecanismos que possam favorecer e fomentar a atuação dos operadores do controle na administração pública.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, 10.). Disponível em: <www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1614>. Acesso em: 16/07/2008.

_____; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005. Disponível em: <<http://74.125.47.132/search?q=cache:EOt2WCXWgl0J:aldeiajuridica.incubadora.fapesp.br/portal/direito-publico/financeiro/financaspublicas/+Finan%C3%A7as+p%C3%BAblicas,+democracia+e+accountability&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1&gl=br>>. Acesso em: 08/02/2009.

AFFONSO, Sebastião Baptista. Evolução do Controle Externo. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, ano 35, n. 99, p. 15-20, jan./mar. 2004. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/REVISTA0099.pdf>. Acesso em: 10/09/2008.

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito administrativo descomplicado**. 14. ed. Niterói: Impetus, 2007.

ALLEN, Douglas W. *Transaction Costs*. **Encyclopedia of Law and Economics**. Cheltenham: Edward Elgar Press, 893-926, 1999. Disponível em: <<http://users.ugent.be/~gdegeest/0740book.pdf>>. Acesso em: 18/02/2009.

ANTUNES, Fernando *et al.* Controles internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1329/1/CAMINHOS+DA+TRANSPAR%C3%A7ANCIA.pdf>>. Acesso em: 02/03/2009.

AQUINO, André Carlos Busanelli de. **Economia dos arranjos híbridos: o caso da coordenação de serviços em uma usina siderúrgica**. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Contabilidade e Atuária, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em: 18/02/2009.

ARAÚJO, Marcelo Augusto Pontes de *et al.* A regulação da LRF: uma análise institucional sobre as economias de regiões periféricas como o RN, no período de 2000/2005. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS, 6., 2008, Aracaju. **Anais eletrônicos...** Recife: Composer, 2008. Disponível em: <http://www.enaber.com.br/downloads/art_242.pdf>. Acesso em: 20/02/2009.

ATTIE, William. **Auditoria conceitos e aplicações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BAPTISTA, Ligia Pavan. **Controle social e cidadania**. [Brasília], 2004. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/787/1/Controle+Social+e+Cidadania.pdf>>. Acesso em: 13/09/2008.

BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. Instituições e *accountability* na teoria democrática contemporânea. In: SIMPÓSIO DOS PÓS-GRADUANDOS EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, 5., Ago. 2008. São Paulo. **Artigos...** São Paulo, 2008. Disponível em: <www.geocities.com/politicausp/instituicoes/grupos_interesse/BARBOSA.pdf>. Acesso: 15/02/2009.

BARROS, Ricardo Paes de *et al.* **A Importância das cotas para a focalização do programa bolsa família**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. (Texto para Discussão IPEA n. 1349). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1349.pdf>. Acesso em: 20/08/2008.

BARROSO, Rafael Chelles. **O processo decisório do orçamento do Governo Federal na visão da nova economia institucional**. Brasília: ESAF, 2003. Monografia - Prêmio Tesouro Nacional, 8., Sistemas de informação para a administração financeira pública. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIIPremio/sistemas/1siafpVIIIPTN/resumo.htm>. Acesso em: 15/02/2009.

BRASIL. **Constituição (1824)**. [Rio de Janeiro], 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 05/08/2008.

_____. **Constituição (1891)**. [Rio de Janeiro], 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 09/08/2008.

_____. **Constituição (1934)**. [Rio de Janeiro], 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 09/08/2008.

_____. **Constituição (1937)**. [Rio de Janeiro], 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 09/08/2008.

_____. **Constituição (1946)**. [Rio de Janeiro], 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 09/08/2008.

_____. **Constituição (1967)**. Brasília, 1967a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 09/08/2008.

_____. **Constituição (1967)**. Emenda Constitucional n. 1, de 17/10/1969. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 07/08/2008.

_____. **Constituição (1988)**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05/08/2008.

_____. **Decreto n. 966-A**, de 07/11/1890. [Rio de Janeiro], 1890. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/normas/decr_966_1890.html>. Acesso em: 10/10/2008.

_____. **Decreto n. 3.591**, de 06/09/2000. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 08/08/2008.

_____. **Decreto n. 4.177**, de 28/03/2002. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm>. Acesso em: 06/08/2008.

_____. **Decreto n. 5.683**, de 24/01/2006. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm>. Acesso em: 06/08/2008.

_____. **Decreto-lei n. 200**, de 25/02/1967. Brasília, 1967b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 19/08/2008.

_____. **Lei complementar n. 101**, de 29/06/2001. Brasília: Presidência da República, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp110.htm>. Acesso em: 10/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 4.320**, de 17/03/1964. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 05/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 4.717**, de 29/06/1965. Brasília, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm>. Acesso em: 05/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 7.347**, de 24/07/1985. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 16/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 8.069**, de 13/07/1990. Brasília: Presidência da República, 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 11/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 8.142**, de 28/12/1990. Brasília: Presidência da República, 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8142.htm>. Acesso em: 15/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 8.443**, de 16/07/1992. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 11/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 8.666**, de 21/06/1993. Brasília: Presidência da República, 1993a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 25/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 8.730**, de 10/11/1993. Brasília: Presidência da República, 1993b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8730.htm>. Acesso em: 07/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 8.742**, de 7/12/1993. Brasília: Presidência da República, 1993c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 07/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 9.637**, de 15/05/1998. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9637.htm>. Acesso em: 06/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 9.790**, de 23/03/1999. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 06/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 10.219**, de 11/04/2001. Brasília: Presidência da República, 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 09/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 10.683**, de 28/05/2003. Brasília: Presidência da República, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 08/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 10.689**, de 13/06/2003. Brasília: Presidência da República, 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm>. Acesso em: 08/08/2008.

_____. **Lei ordinária n. 10.836**, de 09/01/2004. Brasília: Presidência da República, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 11/08/2008.

_____. **Medida provisória n. 18**, de 28/12/2001. Brasília: Presidência da República, 2001c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/18.htm>. Acesso em: 10/08/2008.

_____. **Medida provisória n. 2.143-31**, de 02/04/2001. Brasília: Presidência da República, 2001d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm>. Acesso em: 10/08/2008.

_____. **Medida provisória n. 2.206-1**, de 06/09/2001. Brasília: Presidência da República, 2001e. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2206-1.htm>. Acesso em: 10/08/2008.

_____. **Medida provisória n. 103**, de 01/01/2003. Brasília: Presidência da República, 2003c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm>. Acesso em: 10/08/2008.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm>. Acesso em: 04/08/2008.

_____. **Portal da Transparência**. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 17/04/2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Guia de Atuação das Instancias de Controle Social – ICS**. Brasília, 2008a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/conteudo-antigo/controle-social/qual-o-papel-da-ics-o-bolsa-familia/?searchterm=guia%20do%20ICS>>. Acesso em: 27/09/2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de Gestão de Benefícios**. Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1>. Acesso em: 27/09/2008.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n. 1**, de 03/09/2004. Brasília, 2004b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/servicos/legislacao/portarias/servicos/legislacao/portarias/Portarias01.html>>. Acesso em: 11/11/2008.

_____. Senado Federal. **Ata da 9. Reunião extraordinária** da Comissão de Assuntos Sociais, da 1. sessão legislativa ordinária da 52. legislatura, de 28/04/2004. Brasília, 2004c. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/Comissoes/Permanentes/CAS/Atas/20040428EX009.pdf>>. Acesso em: 15/05/2009.

_____. Senado Federal. **Ata da 35. Reunião extraordinária** da Comissão de Assuntos Sociais, da 2. sessão legislativa ordinária da 52. legislatura, de 23/11/2004. Brasília, 2004d. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/Comissoes/Permanentes/CAS/Atas/20041123EX035.pdf>>. Acesso em: 15/05/2009.

_____. Senado Federal. **Ata da 6. Reunião extraordinária** da Comissão de Assuntos Sociais, da 3. sessão legislativa ordinária da 52. legislatura, de 30/03/2005. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/Comissoes/Permanentes/CAS/Atas/20050330EX006.pdf>>. Acesso em: 15/05/2009.

_____. Senado Federal. **Ata da 32. Reunião ordinária** da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, da 2. sessão legislativa ordinária da 53. legislatura, de 18/11/2008. Brasília, 2008c. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/Comissoes/Permanentes/CMA/Atas/20081118RO032.pdf>>. Acesso em: 15/05/2009.

_____. Senado Federal. **Ata da 34. Reunião extraordinária** da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, da 2. sessão legislativa ordinária da 53. Legislatura, de 26/11/2008. Brasília, 2008d. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/Comissoes/Permanentes/CMA/Atas/20081126EX034.pdf>>. Acesso em: 15/05/2009.

_____. Senado Federal. **Requerimento n. 639 do Senado Federal**, de 25/05/2004. Brasília, 2004e. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=67983>. Acesso em: 15/05/2009.

_____. Senado Federal. **Requerimento n. 1247 do Senado Federal**, de 15/09/2004. Brasília, 2004f. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=70119>. Acesso em: 15/05/2009.

BREDER, Jane Carvalho. **Controle social – um modelo em construção**: contribuição do Tribunal de Contas da União. [Brasília]: 2006. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/controle_social_um_modelo_em_construcao_contribuicoes_do.pdf>. Acesso em: 13/09/2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. São Paulo, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, n. 47, jan./abr. 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>. Acesso em: 05/08/2008.

_____. Estratégia e estrutura para um novo estado. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 17, n. 3, p. 24-38, jul./set. 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1422>>. Acesso em: 05/08/2008.

_____. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=493>>. Acesso em: 05/08/2008.

_____. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 34, v. 4, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=91>>. Acesso em: 07/02/2009.

_____. Instituições, bom Estado e reforma da gestão pública. *In*: ARVANTE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/64.Insts-BomEstado&Reforma95-98.pdf>>. Acesso em: 10/02/2009.

BUENO, Newton Paulo. A nova economia institucional e a historiografia clássica do período colonial brasileiro. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5., 2003, Caxambu. **Anais eletrônicos...** [Ribeirão Preto]: ABPHE, 2003. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_11.pdf>. Acesso em: 15/02/2009.

BULLA, Leonia Capaverde; LEAL, Maria Laci Moura. A Participação da sociedade civil no conselho municipal de assistência social: o desafio de uma representação democrática. **Revista Virtual Textos & Contextos**. Porto Alegre: n. 3, v. 3, dez. 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/973/753>>. Acesso em: 04/03/2009.

CAMPO GRANDE. Decreto n. 7.106, de 11/04/1995. **Diário Oficial do Município de Campo Grande**: Prefeitura Municipal. Campo Grande, MS, 1995.

_____. Decreto n. 7.415, de 26/02/1997. **Diário Oficial do Município de Campo Grande**: Prefeitura Municipal. Campo Grande, MS, 1997.

_____. Decreto n. 8.266, de 30/07/2001. **Diário Oficial do Município de Campo Grande**: Prefeitura Municipal. Campo Grande, MS, 2001a.

_____. **Lei ordinária n. 3.108**, de 20/12/1994. Campo Grande: Prefeitura Municipal do Estado do Mato Grosso do Sul, 1994. Disponível em: <<http://www.camara.ms.gov.br/index.php?conteudo=legislacao>>. Acesso em: 05/03/2009.

_____. Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social, de 10/09/2001. **Diário Oficial do Município de Campo Grande**: Prefeitura Municipal. Campo Grande, MS, 2001b.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. (Texto para Discussão n. 13). Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/escoladegoverno/index.php?option=com_content&task=view&id=576&Itemid=181>. Acesso em: 20/02/2009.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de saúde no Brasil**: participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Fase/IBAM, 1995.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE – CMAS/CG. **Ata da Sessão Plenária n. 197**, de 17/08/2005. Campo Grande: Conselho Municipal de Assistência Social, 2005.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Gestão de Recursos Federais**: manual para os agentes municipais. Brasília, 2005.

_____. **Relatório de Gestão da Controladoria-Geral da União**: exercício 2007. Brasília, fev. 2008. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/RelatGestao/Arquivos/relatorio_gestao_cgu_2007.pdf>. Acesso em: 03/10/2008.

_____. Brasília, 2009. Disponível em: <www.cgu.gov.br>. Acesso em: 04/01/2009.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. França, 1789. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html>. Acesso em: 12/02/2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DINIZ, Élio de A. *et al.* Licitações e compras públicas de alimentos numa perspectiva da Nova Economia Institucional: o caso Toledo (PR). **Revista GEPEC On-Line**. Toledo-PR, n. 2, v. 08, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/search/results>>. Acesso em: 12/02/2009.

DUARTE, Gisléia Benini; NETO, Raul da Mota Silveira. Avaliando o impacto do programa bolsa família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no nordeste do Brasil. *In*: FÓRUM BNB DE DESENVOLVIMENTO: Encontro Regional de Economia, 13., 2008, [Fortaleza]. **Anais Eletrônicos...** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2008. Disponível em: <http://www.bancodonordeste.com.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2008/docs/avalian-do_o_impacto.pdf>. Acesso em: 20/08/2008.

ESFAHANI, H. S. **Budget institutions and fiscal sustainability in Brazil**. Latin America and the Caribbean Department. The World Bank, 1999.

FÓRUM PERMANENTE DE ENTIDADES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MATO GROSSO DO SUL – FPENGAS. **Ata da Assembléia Extraordinária de Eleição do FPENGAS**, de 05/04/2008. Campo Grande, 2008.

GALA, P. A teoria institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 23, n. 2, p. 89-105, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-6.pdf>>. Acesso em: 11/02/2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GOMES, Fábio Guedes. A Nova Economia Institucional (NEI) e o (Sub) desenvolvimento econômico brasileiro: limites e impossibilidades de interpretação. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 9., 2004, [São Paulo]. **Artigos...** São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2004. Disponível em: <http://www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas/Mesa%2036%20-%20Desenvolvimento%20Perif%C3

%A9rico%20e%20Institui%C3%A7%C3%B5es/A%20Nolva%20Economia%20Mundial%20(NEI).pdf>. Acesso em: 21/02/2009.

HERRMANN, Isadora. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desempenho. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO – SEMEAD, 3., out. 1998, São Paulo. **Anais eletrônicos...** São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/3semead/pdf/PNEE/Art025.PDF>>. Acesso em: 15/02/2009.

HOOD, C. Beyond. *Progressivism: a new global paradigm in public management?* **International Journal of Public Administration**. Philadelphia, vol. 19, n. 2, 1996 *apud* ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, 10.). Disponível em: <www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1614>. Acesso em: 16/07/2008.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. In: BUCKLEY, Peter J.; MICHIE, Jonathan. **Firm organizations and contracts: a reader in industrial organization**. Oxford: Oxford University Press, 1996. (Série Oxford Management Reader).

MAANEN, John Van. *Reclaiming qualitative methods for organizational research: a preface*. **Administrative Science Quarterly**, n. 4, v. 24, p. 520-526, dez. 1979 *apud* NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisa em Administração**. São Paulo, n. 3, v. 1, 1996. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>>. Acesso em: 10/03/2009.

MAIA, Agaciel da Silva. A importância do Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília: Tribunal de Contas da União, ano 34, n. 98, p. 25-28, out./dez. 2003. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/REVISTA0098.pdf>. Acesso em: 15/10/2008.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 9. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1989.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade aplicada à administração pública**. 5. ed. Brasília: Vestcon, 2001.

NORTH, Douglass Cecil. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

_____. Economic Performance through time. *In*: ALSTON, L. *et al.* ***Empiric studies in institutional change***. Cambridge: Cambridge University Press, 1996 *apud* BUENO, Newton Paulo. A nova economia institucional e a historiografia clássica do período colonial brasileiro. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5., 2003, Caxambu. **Anais eletrônicos...** [Ribeirão Preto]: ABPHE, 2003. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_11.pdf>. Acesso em: 15/02/2009.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAIVA, Rodrigo Márcio Medeiros. **O controle social na administração pública: propostas para estruturar e estimular o seu desenvolvimento**. João Pessoa: [s.n.], 2004. Monografia (Especialização em Controladoria Aplicada ao Setor Público) – Convênio entre: Escola de Contas Otacílio da Silveira – ECOSIL, Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB, Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA e Universidade Federal da Paraíba. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/788/1/Controle+Social+na+Administra%C3%A7%C3%A3o+P%C3%BAblica.+Propostas+para+estruturar+e+estimular+o+seu+desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 03/10/2009.

PEDONE, Luiz *et al.* O controle pelo legislativo. *In*: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1329/1/CAMINHOS+DA+TRANSPAR%C3%8ANCIA.pdf>>. Acesso em: 02/03/2009.

POLLIT, C. ***Managerialism and the public services — the angloamerican experience***. Oxford: Basil Blackwell, 1990 *apud* ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, 10.). Disponível em: <www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1614>. Acesso em: 16/07/2008.

ROCHA, Alexandre Amorim. **O modelo de controle externo exercido pelos tribunais de contas e as proposições legislativas sobre o tema**. Brasília, nov. 2002. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/conleg/artigos_direito.htm>. Acesso em: 20/08/2008.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O papel do Poder Legislativo na Formulação de Políticas Públicas e no Processo Orçamentário**. Brasília, jul. 2002. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo230.pdf>>. Acesso em: 10/02/2009.

SANTOS, Selma Regina Simões. A nova economia institucional. *In*: SEMINÁRIO TEMÁTICO CENTRALIDADE E FRONTEIRAS DAS EMPRESAS NO SÉCULO XXI, 1., nov. 2007. São Carlos. **Anais eletrônicos...** São Carlos, 2007. Disponível em: <http://www.dep.ufscar.br/grupos/neseft/st/anais_st/eixoI/Selma_Santos.pdf>. Acesso em: 12/02/2009.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle social:** reformando a administração para a sociedade. [Salvador], 2002. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/785>>. Acesso em: 13/09/2008.

_____, Marcos Fernandes Gonçalves da. **O controle dos processos de licitação:** uma análise de economia política. São Paulo, 1997. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1593/1/LicitMFernandes.pdf>>. Acesso em: 20/02/2009.

SOARES, Sergei *et al.* **Programa de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México:** impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para Discussão IPEA n. 1293). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 20/08/2008.

SOUZA, Saulo Santos de. **Ambiente institucional e resultados fiscais:** os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: ESAF, 2006. Monografia - Prêmio Tesouro Nacional, 11., Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIpremio/lrf/1lrfXIPTN/1premio_lrf.pdf>. Acesso em: 20/02/2009.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. *In:* AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação em São Paulo.** São Paulo: UNESP, 2004.

_____. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In:* DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Conhecendo o tribunal.** 3. ed. Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Conhecendo_o_Tribunal_4a_Edicao.pdf>. Acesso em: 05/10/2008.

_____. Brasília, 2009. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso: 04/01/2009.

_____. **Orientação para Conselhos da Área de Assistência Social.** Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/CARTILHA%20PARA%20CONSELHOS%20DA%20C3%81REA%20DE%20ASSIST%3%8ANCIA%20SOCIAL.pdf>. Acesso em: 13/10/2008.

_____. **Relatório de gestão do Tribunal de Contas da União:** exercício 2007. Brasília, Mar. 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais/relatorios/relatorios_gestao/RELAT%C3%93RIO_DE_GEST%C3%83O_2008.pdf>. Acesso em: 03/10/2008.

ZELENOVSKY, Maria Antonia Ferraz. **O Tribunal de Contas da União e os Conselhos de Saúde: possibilidades de cooperação nas ações de controle.** Brasília, mar. 2006. Monografia (Especialização em Direito Público e Controle Externo) - Curso de Especialização em Direito Público e Controle Externo para Analistas do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/769531.PDF>>. Acesso em: 08/10/2008.

APÊNDICES

APÊNDICE 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA: ÓRGÃOS DE CONTROLE

APÊNDICE 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA: COMISSÃO DO SENADO FEDERAL

APÊNDICE 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA: SECRETARIA MUNICIPAL DE
POLÍTICAS E AÇÕES SOCIAIS E CIDADANIA

APÊNDICE 4 - ROTEIRO DE ENTREVISTA: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

APÊNDICE 5 - ROTEIRO DE ENTREVISTA: BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA

APÊNDICE 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA: ÓRGÃOS DE CONTROLE

Momento / Objetivo	Perguntas Orientativas
Apresentação do entrevistador	a) O mestrado na FEA/USP b) A pesquisa c) O sigilo do entrevistado d) A utilização exclusiva para fins acadêmicos
Características do entrevistado	a) Qual sua idade? b) Qual seu nível de escolaridade? c) Qual sua formação? d) Há quanto tempo você tem experiência nas atividades de controle e auditoria na área pública? e) Qual o cargo que você ocupa? Qual a sua função? f) Qual a posição hierárquica que você ocupa na sua instituição?
Autonomia dos Agentes dos Órgãos de Controle	a) Você tem autonomia para exercer as suas funções de auditor, sem a ingerência de superiores? Se não, como se dá esta ingerência? Ela se dá na descrição dos fatos ou na qualificação dos atos do gestor? b) Como se define o escopo da auditoria?
Qualificação dos Agentes dos Órgãos de Controle	a) Você recebeu algum curso preparatório para exercer as funções do cargo que ocupa? b) Sente-se capacitado para exercer as atribuições do cargo que ocupa no que tange ao Programa Bolsa Família? c) Você conhece as regras do cadastramento, das condicionalidades, da gestão de benefícios e do pagamento do Programa Bolsa Família?
Atuação no Controle	a) Você já auditou ou fiscalizou o Programa Bolsa Família? b) Existem rotinas sistematizadas que o auxiliam no desempenho de suas funções referentes ao Programa Bolsa Família? c) O Programa Bolsa Família pode ser dividido em quatro fases: cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios e pagamento de benefícios . O controle exercido pela sua instituição no Programa Bolsa Família nestas quatro fases é prévio, concomitante ou <i>a posteriori</i> ? No que se referem as quatro fases, qual a sua percepção da atuação do controle neste momento? d) Qual a vantagem ou desvantagem, sob sua perspectiva, dos mecanismos de controle adotados no cadastramento, no acompanhamento das condicionalidades, na gestão de benefícios e no pagamento dos benefícios ? Você os considera eficazes? Por quê?

continua

Atuação no Controle	<ul style="list-style-type: none"> e) Em qual das fases (cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios e pagamento de benefícios), você acha que o controle do Programa Bolsa Família em seu Município é mais frágil? Por quê? f) Em qual das fases (cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios e pagamento de benefícios), você acha que o controle é mais importante para que o Programa Bolsa Família atinja seus objetivos? g) O exercício do controle social pode ser exercido por intermédio do cidadão, conselhos e ONG. Qual dessas formas, em sua concepção é mais atuante? Por quê? h) Como se dá a relação da sua instituição com a administração municipal de Campo Grande no que se refere ao Programa Bolsa Família? Já foi realizada alguma auditoria no Município? Se sim, quais foram as principais recomendações feitas à administração municipal? i) Você considera a sua instituição atuante no controle do Programa Bolsa Família?
Transparência e ampliação do controle	<ul style="list-style-type: none"> a) Você acha que o Sistema de Benefícios ao Cidadão e os sistemas de acompanhamento das condicionalidades da área da saúde e educação proporcionam maior transparência no controle do Programa Bolsa Família? b) Você acha que o cruzamento da base de dados do Cadastro Único com outras bases de dados, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos, RENAVAN, CNPJ, constitui forma eficiente de ampliar o controle do Programa Bolsa Família? c) Você acha que a automação da gestão de benefício no que se refere às alterações efetuadas no Cadastro Único, constitui forma eficiente de ampliar o controle no Programa Bolsa Família? d) Você considera ser uma vantagem ou uma desvantagem a implementação da gestão de benefícios descentralizada no âmbito municipal? Por quê? e) Qual a sua percepção da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família? Você acha que essa Comissão é uma extensão do Poder público municipal? f) Você acha que a Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família está subordinada ao Prefeito?

continuação

Transparência e ampliação do controle	<ul style="list-style-type: none"> g) Você acha que a criação da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família constitui-se uma forma eficiente de ampliar o controle do Programa Bolsa Família? h) Você considera uma forma apropriada o incentivo que o governo federal dá a gestão do Programa Bolsa Família por intermédio do Índice de Gestão Descentralizada do Município? i) Você acha que a efetividade da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família deveria compor o Índice de Gestão Descentralizada do Município? j) Você acha que a sistemática de controle que envolve o Programa Bolsa Família contribui para o combate ao clientelismo?
Finalização da entrevista	<ul style="list-style-type: none"> a) Você considera os mecanismos de controle do Programa Bolsa Família suficientes ou tem alguma sugestão a acrescentar? b) Muito obrigado pela entrevista.

APÊNDICE 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA: COMISSÃO DO SENADO FEDERAL

Momento / Objetivo	Perguntas Orientativas
Apresentação do entrevistador	<ul style="list-style-type: none"> a) O mestrado na FEA/USP b) A pesquisa c) O sigilo do entrevistado d) A utilização exclusiva para fins acadêmicos
Características do entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> a) Qual sua idade? b) Qual seu nível de escolaridade? c) Qual sua formação? d) Há quanto tempo você tem experiência nas atividades de controle e auditoria na área pública? e) Qual o cargo que você ocupa? Qual a sua função? f) Qual a posição hierárquica que você ocupa na sua instituição?
Relação da Comissão do Senado Federal com os Órgãos de Controle	<ul style="list-style-type: none"> a) Como se dá a relação da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal com os Órgãos de Controle do Governo Federal (Tribunal de Contas de União – TCU e Controladoria-Geral da União – CGU)? Qual a frequência que se dá esta interação? Quais são os principais assuntos tratados entre as instituições? b) Os gastos, a efetividade, ou outros tópicos do Programa Bolsa Família já foram temas tratados entre a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal com os Órgãos de Controle do Governo Federal (TCU e CGU)? Se sim, como se deu o processo e o tratamento das informações no âmbito do Senado? Se não, qual o motivo em sua percepção para que o Programa Bolsa Família não tenha sido tratado entre as instituições? c) O Senado Federal por intermédio da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal já realizou alguma proposta de fiscalização sobre o Programa Bolsa Família? Se sim, como e deu esta ação de controle? Como o Senado tratou os resultados desta ação de controle? d) O Senado Federal por intermédio da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal já solicitou informações ao TCU referentes ao Programa Bolsa Família? Se sim, qual foi o tratamento que o Senado Federal deu a estas informações?

continua

continuação

	<p>e) Você sabe se o Senado Federal já utilizou o requerimento de informações para obter informações sobre a execução do Programa Bolsa Família? Se sim, qual foi o tratamento que o Senado Federal deu a estas informações?</p> <p>f) Tendo em vista as atribuições da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, qual a sua percepção sobre a atuação da Comissão no que tange ao Programa Bolsa Família? Você considera a Comissão atuante no Programa Bolsa Família? Por quê?</p>
Finalização da entrevista	<p>a) Muito obrigado pela entrevista.</p>

**APÊNDICE 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA: SECRETARIA MUNICIPAL DE
POLÍTICAS E AÇÕES SOCIAIS E CIDADANIA**

Momento / Objetivo	Perguntas Orientativas
Apresentação do entrevistador	<ul style="list-style-type: none"> a) O mestrado na FEA/USP b) A pesquisa c) O sigilo do entrevistado d) A utilização exclusiva para fins acadêmicos
Características do entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> a) Qual sua idade? b) Qual seu nível de escolaridade? c) Qual sua formação? d) Há quanto tempo você tem experiência nas atividades da área social? e) Há quanto tempo você tem experiência nas atividades do Programa Bolsa Família? f) Qual o cargo que você ocupa? Qual o nível hierárquico do seu cargo? Você é funcionária de carreira ou contratada?
Autonomia do Coordenador do Programa Bolsa Família	<ul style="list-style-type: none"> a) Você tem autonomia para exercer as suas funções de coordenador do Programa Bolsa Família na Secretaria Municipal de Políticas e Ações Sociais e Cidadania, sem a ingerência de superiores? Se não, como se dá esta ingerência?
Qualificação do Coordenador do Programa Bolsa Família	<ul style="list-style-type: none"> a) Você recebeu algum curso preparatório para exercer as funções de coordenador do Programa Bolsa Família? b) Sente-se capacitado para exercer a função de coordenador do Programa Bolsa Família? c) Você conhece as regras do cadastramento, das condicionalidades, da gestão de benefícios e do pagamento do Programa Bolsa Família?
Atuação no controle	<ul style="list-style-type: none"> a) A Administração Municipal disponibiliza recursos materiais e humanos para a execução das atividades desenvolvidas no controle e na gestão do Programa Bolsa Família? b) Existem rotinas sistematizadas que o auxiliam no desempenho de suas funções? Há manuais? c) Qual é a atuação da administração municipal no que se refere ao controle e à gestão do Programa Bolsa Família?

continua

continuação

Atuação no controle	<p>d) O Programa Bolsa Família pode ser dividido em quatro fases: cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios e pagamento de benefícios. O controle exercido pela Administração Municipal no Programa Bolsa Família nestas quatro fases é prévio, concomitante ou <i>a posteriori</i>? No que se referem as quatro fases, qual a sua percepção da atuação do controle neste momento?</p> <p>e) Qual a vantagem ou desvantagem, sob sua perspectiva, dos mecanismos de controle adotados no cadastramento, no acompanhamento das condicionalidades, na gestão de benefícios e no pagamento dos benefícios? Você os considera eficazes? Por quê?</p> <p>f) Em qual das fases (cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios e pagamento de benefícios), você acha que o controle do Programa Bolsa Família em seu Município é mais frágil? Por quê?</p> <p>g) Como se dá o tratamento das denúncias que a administração municipal recebe referente ao Programam Bolsa Família?</p> <p>h) Como são aplicados os recursos do Índice de Gestão Descentralizada no Município de Campo Grande? Como se dá o controle da aplicação desse recurso?</p> <p>i) Como se dá a relação da administração municipal com os órgãos de Controle (CGU e TCU) no que se refere ao Programa Bolsa Família? Estes órgãos já realizaram alguma fiscalização no Município? Se sim, quais foram às recomendações feitas à administração municipal?</p> <p>j) Você considera a administração municipal atuante no controle e na gestão do Programa Bolsa Família?</p>
Transparência e ampliação do controle	<p>a) Você acha que o Sistema de Benefícios ao Cidadão e os sistemas de acompanhamento das condicionalidades da área da saúde e educação proporcionam maior transparência no controle do Programa Bolsa Família?</p> <p>b) Você acha que o cruzamento da base de dados do Cadastro Único com outras bases de dados, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos, RENAVAN, CNPJ, constitui forma eficiente de ampliar o controle do Programa Bolsa Família?</p> <p>c) Você acha que a automação da gestão de benefício no que se refere às alterações efetuadas no Cadastro Único, constitui forma eficiente de ampliar o controle no Programa Bolsa Família?</p>

continua

continuação

Transparência e ampliação do controle	<ul style="list-style-type: none"> d) Você considera ser uma vantagem ou uma desvantagem a implementação da gestão de benefícios descentralizada no âmbito municipal? Por quê? e) Você considera uma forma apropriada o incentivo que o governo federal dá à gestão do Programa Bolsa Família por intermédio do Índice de Gestão Descentralizada do Município? f) Você acha que a efetividade da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família deveria compor o Índice de Gestão Descentralizada do Município? g) Você acha que a sistemática de controle que envolve o Programa Bolsa Família contribui para o combate do clientelismo?
Finalização da entrevista	<ul style="list-style-type: none"> a) Você considera os mecanismos de controle do Programa Bolsa Família suficientes ou tem alguma sugestão a acrescentar? b) Muito obrigado pela entrevista.

**APÊNDICE 4 - ROTEIRO DE ENTREVISTAS: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Momento / Objetivo	Perguntas Orientativas
Apresentação do entrevistador	<ul style="list-style-type: none"> a) O mestrado na FEA/USP b) A pesquisa c) O sigilo dos entrevistados d) A utilização exclusiva para fins acadêmicos
Características do entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> a) Qual sua idade? b) Qual seu nível de escolaridade? c) Qual sua formação? d) Há quanto tempo você tem experiência nas atividades da área de conselhos municipais? e) Você já participou de outro conselho que não seja o Conselho Municipal de Assistência Social? Qual? f) Há quanto tempo você tem experiência nas atividades da área da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família?
Representatividade dos Conselheiros e sua relação com suas entidades	<ul style="list-style-type: none"> a) Qual segmento da sociedade você representa na Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família? b) Qual cargo você ocupa em sua base (segmento que representa)? Quais são as atribuições de seu cargo? Qual seu nível hierárquico no segmento que representa? c) Como você foi escolhido pela sua base para compor o Conselho Municipal de Assistência Social? d) Como foi escolhido entre os membros do Conselho de Assistência Social para compor a Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família? e) De forma geral, como ocorre a seleção dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social e da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família? Existe algum critério específico? f) Você realiza discussões com sua base (segmento que representa) no que se refere às pautas das reuniões da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família? Se sim, qual a frequência? g) Como se dá a inclusão de matérias nas pautas das reuniões da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família? Quem determina a pauta? h) Como você presta contas com sua base (segmento que representa) das decisões tomadas na Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família? Qual a frequência desta prestação de contas?

continua

continuação

Autonomia dos Conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> a) Você tem autonomia para exercer as suas funções de membro da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família sem a ingerência da prefeitura? A que fato você atribui esta autonomia ou sua ausência? b) Você acha que a Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família é uma extensão do Poder público Municipal?
Qualificação dos Conselheiros	<ul style="list-style-type: none"> a) Você recebeu algum curso preparatório para exercer as funções de membro da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família? b) Sente-se capacitado para exercer a função de membro da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família? c) Você conhece as regras do cadastramento, das condicionalidades, da gestão de benefícios e do pagamento do Programa Bolsa Família?
Atuação no controle	<ul style="list-style-type: none"> a) Com qual periodicidade a Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família se reúne? De forma geral, o que é tratado nestas reuniões? b) A administração municipal disponibiliza recursos materiais e humanos para a execução das atividades desenvolvidas na CFPBF? c) Existem rotinas sistematizadas que auxiliem o membro da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família no desempenho de suas funções? d) O Programa Bolsa Família pode ser dividido em quatro fases: cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios e pagamento de benefícios. O controle exercido pela Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família nestas quatro fases é prévio, concomitante ou <i>a posteriori</i>? No que se referem as quatro fases, qual a sua percepção da atuação do controle neste momento? e) Qual a vantagem ou desvantagem, sob sua perspectiva, dos mecanismos de controle adotados no cadastramento, no acompanhamento das condicionalidades, na gestão de benefícios e no pagamento dos benefícios? Você os considera eficazes? Por quê? f) Em qual das fases (cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, gestão de benefícios e pagamento de benefícios), você acha que o controle do Programa Bolsa Família em seu Município é mais frágil? Por quê?

continua

continuação

Atuação no controle	<p>g) A Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família aprova a prestação de cotas dos recursos transferidos aos Municípios por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família?</p> <p>h) Você considera sua Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família atuante?</p>
Transparência e ampliação do controle	<p>a) Você acha que o Sistema de Benefícios ao Cidadão e os sistemas de acompanhamento das condicionalidades da área da saúde e educação proporcionam maior transparência no controle do Programa Bolsa Família?</p> <p>b) Você tem acesso ao Sistema de Benefícios ao Cidadão e aos sistemas de acompanhamento das condicionalidades da área da saúde e educação? A prefeitura disponibiliza este acesso?</p> <p>c) Você acha que o cruzamento da base de dados do Cadastro Único com outras bases de dados, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Sistema Informatizado de Controle de Óbitos, RENAVAN, CNPJ, constitui forma eficiente de ampliar o controle do Programa Bolsa Família?</p> <p>d) Você acha que a automação da gestão de benefício no que se refere às alterações efetuadas no Cadastro Único, constitui forma eficiente de ampliar o controle no Programa Bolsa Família?</p> <p>e) Você considera uma vantagem ou desvantagem a implementação da gestão de benefícios descentralizada no âmbito municipal?</p> <p>f) Você considera uma forma apropriada o incentivo que o governo federal dá a gestão do Programa Bolsa Família por intermédio do Índice de Gestão Descentralizada do Município?</p> <p>g) Você acha que a efetividade da Comissão de Fiscalização do Programa Bolsa Família deveria compor o Índice de Gestão Descentralizada do Município?</p> <p>h) Você acha que a sistemática de controle que envolve o Programa Bolsa Família contribui para o combate ao clientelismo?</p>
Finalização da entrevista	<p>a) Você considera os mecanismos de controle do Programa Bolsa Família suficientes ou tem alguma sugestão a acrescentar?</p> <p>b) Muito obrigado pela entrevista.</p>

**APÊNDICE 5 - ROTEIRO DE ENTREVISTA: BENEFICIÁRIOS DO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Momento / Objetivo	Perguntas Orientativas
Apresentação do entrevistador	<ul style="list-style-type: none"> a) O mestrado na FEA/USP b) A pesquisa c) O sigilo do entrevistado d) A utilização exclusiva para fins acadêmicos
Características do entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> a) Qual a sua idade? b) Qual o seu nível de escolaridade? c) Há quanto tempo você é beneficiado pelo Programa Bolsa Família? d) Você participa de outros programas sociais de transferência de renda? Quais? e) Quantos filhos vocês tem? Qual a idade deles?
Percepção do beneficiário quanto ao controle	<ul style="list-style-type: none"> a) Como você realizou o seu cadastramento? Alguma assistente social visitou a sua residência para realizar o cadastramento? Quais documentos foram necessários? b) Você já teve o seu benefício cancelado, ou recebeu alguma advertência da prefeitura? Se sim, qual foi o motivo e como fez para reverter o cancelamento? c) O Município verifica se você está cumprindo as condicionalidades na área da saúde e da educação exigidas pelo Programa Bolsa Família? De que forma? d) Você já recebeu em sua residência visita de algum agente da prefeitura ou de outro órgão que tivesse relação com o Programa Bolsa Família? Se sim, qual foi o motivo da visita? e) Você conhece alguém que já realizou alguma denúncia contra forma indevida de pagamento de benefício a beneficiário do Programa Bolsa Família? Se sim, sabe se a denúncia foi apurada?
Cumprimento das Condicionalidades	<ul style="list-style-type: none"> a) O Município disponibiliza escolas para seus filhos? Você já teve alguma dificuldade para matricular seus filhos na escola? Com qual regularidade eles frequentam a escola? b) O Município disponibiliza serviços na área da saúde, como exame pré-natal, atividades educativas sobre aleitamento, promoção de alimentação saudável e vacinação? Você utiliza algum desses serviços? Com qual regularidade? c) Você acha que se parar de cumprir as condicionalidades exigidas pelo Programa Bolsa Família, seu benefício será cancelado?
Finalização da entrevista	<ul style="list-style-type: none"> a) Muito obrigado pela entrevista.