

Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil

Institutional control in national policies of basic education in Brazil

Control institucional en políticas federales de educación básica en el Brasil

NALÚ FARENZENA

Resumo: O controle institucional tem estreita relação com a *accountability* das ações públicas e com a democracia política. Com base nessa referência, o artigo trata do quadro normativo do controle de programas educacionais de transferência de recursos da União a estados e municípios, ilustrado através de três programas – alimentação escolar, dinheiro na escola e transporte escolar. São mapeadas instâncias de controle, indo das agências de controle interno e externo a conselhos de controle social. No controle institucional dos programas, os processos e responsabilidades da fiscalização, a publicização de informações e a capacitação para o exercício do controle são elementos que sobressaem.

Palavras-chave: controle na gestão pública; financiamento da educação; assistência financeira da União; *accountability*.

Abstract: Institutional control is closely related to accountability of public practices and to political democracy. Based on this reference, the article approaches the normative control framework adopted by the Brazilian federal government to transfer financial resources to states and municipalities, as illustrated in three educational programs – food in the school, direct money for the schools, and school transportation. The paper presents control instances spanning from internal and external control agencies to social control councils. In terms of institutional control, the paper highlights the fiscal control processes and responsibilities, the dissemination of information and the training for control management.

Keywords: public management control; education funding; national government financial assistance; *accountability*.

Resumen: El control institucional está estrechamente relacionado con la rendición de cuentas de las acciones públicas y la democracia política. Sobre la base de esta referencia, el artículo aborda el marco normativo del control de programas educativos con transferencia de recursos del gobierno federal de Brasil a los estados y municipios, que se ilustra a través de tres programas – alimentación escolar, dinero a las escuelas y transporte escolar. Son mapeadas instancias de control, que van desde agencias de control interno y externo a consejos de control social. En los elementos del control de los programas, se destacan los procesos y responsabilidades de la fiscalización, la publicidad de la información y la formación para el ejercicio del control.

Palabras-clave: control en la administración pública; financiamiento de la educación; asistencia financiera de la Unión; rendición de cuentas.

Começo este texto¹ expondo fragmentos de notícias que ilustram o tema que é seu objeto. Já aparecem aqui instrumentos e agências estatais do quadro institucional que pretendo descrever: o Tribunal de Contas da União (TCU), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Controladoria Geral da União (CGU).

Os programas para construção de escolas, merenda e transporte escolar serão alvo de uma fiscalização rigorosa por parte do Tribunal de Contas da União. A auditoria do TCU vai se concentrar principalmente no [...] FNDE. O órgão federal gasta cerca de seis bilhões e meio de reais por ano com ações educacionais. O objetivo é verificar se a autarquia dispõe de controles eficientes para fiscalizar a aplicação correta dos recursos que repassa para as prefeituras executarem esses programas (TCU, 27/8/2008, 2009).

Técnicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) vão a campo, nesta semana, verificar a execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) nas unidades de ensino público de Alegrete (RS) e outros 12 municípios vizinhos. As visitas de acompanhamento são uma das estratégias do FNDE para orientar os agentes envolvidos com o programa sobre a correta utilização dos recursos repassados pelo governo federal (MEC/FNDE, 31/8/2009, 2009a).

O total de gastos expostos ao controle social no Portal da Transparência até o mês de junho já chega a R\$ 5,6 trilhões em recursos do orçamento público federal, dispostos em mais de 817 milhões de informações registradas. A informação é da Controladoria-Geral da União (CGU), responsável pela criação e administração do Portal na internet [...] premiado várias vezes, inclusive pelas Nações Unidas, [o Portal] é hoje referência internacional (CGU, 30/6/2009, 2009).

O TCU, a CGU e o FNDE integram o conjunto de instâncias envolvidas no controle institucional dos recursos públicos da União alocados ao setor da educação. Sua atuação, assim como a de outras instâncias, abrange ações específicas de controle – que podem ir da ouvidoria ao acompanhamento, à fiscalização e à auditoria – e ações pedagógicas ou de publicização de informações, como observado nos fragmentos de notícias. Chamo de controle institucional aquele realizado pelo próprio Estado sobre suas atividades, compreendendo uma rede de agências que tem respaldo legal para controlar. Deste modo, fazem parte do controle institucional as agências de controle externo e de controle interno e, inclusive, os conselhos chamados *de controle social* ou *gestores*, uma vez que estes últimos integram o quadro organizacional do Estado

¹ Este texto é decorrente de uma pesquisa feita em estágio de pós-doutorado em educação junto ao Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE/Unesco, Paris), com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior (Capes/Brasil). Empreendi esta tarefa em interlocução com os pesquisadores Jacques Hallak e Muriel Poisson, ambos atuantes no projeto “Ética e Corrupção em Educação” do IIPE, aos quais agradeço as atentas e pertinentes sugestões para o desenvolvimento da pesquisa.

e exercem um mandato de controle cujo escopo é, em grande parte, definido por normas estatais.

O controle institucional é atividade que incide nas políticas públicas. Início o texto com esta delimitação para justificar que sua elaboração pretende ser uma contribuição ao conhecimento na área de políticas públicas de educação, tendo como objetivo situar o papel ou o *locus* do controle em ações do Estado no setor da educação. Descrevo parte do quadro institucional do controle de recursos financeiros transferidos pela União a estados e municípios para execução de programas educacionais. Para compor este quadro, além de uma descrição geral que diz respeito ao controle de qualquer recurso da União, farei uma caracterização do controle institucional de três programas de transferência de recursos financeiros da União a estados e municípios – o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O controle institucional é elemento indispensável para o uso eficiente e eficaz dos recursos públicos, pois viabiliza a *accountability* em ações públicas, previne ou elimina possibilidades de corrupção, medidas que podem fazer muita diferença na efetividade das políticas públicas e, conseqüentemente, na garantia dos direitos à educação.

Cabe observar que a responsabilidade pela oferta de educação escolar básica é compartilhada pelos três níveis governamentais, com as definições de etapas do ensino de atuação prioritária, para estados e municípios, e de prestação de assistência aos governos subnacionais pela União. A oferta educacional brasileira, na educação básica, é descentralizada, com grande parte da responsabilidade mais direta assumida por estados e municípios. Em termos de financiamento, as três esferas de governo possuem responsabilidades e prioridades. Considerando as fontes protegidas de recursos financeiros, cada esfera deve aplicar parte de suas receitas de impostos em educação, assim como conta com frações do salário-educação. Segundo Castro e Duarte (2008), de um gasto total público em educação estimado em quase 87 bilhões de reais em 2005, a repartição por nível de governo foi a seguinte: 16,6 bilhões da União (19%); 36,6 bilhões dos estados (42%); 33,8 bilhões dos municípios (39%). O atendimento à educação básica pública é majoritariamente realizado em escolas estaduais e municipais; a atuação da União compreende ações que suplementam a manutenção da educação por parte de governos estaduais e prefeituras, através de transferências de recursos financeiros e outros recursos e de assistência técnica.

Dada a organização da educação e de seu financiamento e a organização do controle institucional no Brasil, as ações dos órgãos de controle no âmbito da União se estendem ao controle das ações de agentes públicos nas administrações municipais e estaduais, bem como de agentes que atuam nas escolas que recebem transferências de recursos financeiros e outros recursos do governo federal. Estes mesmos agentes estão na área de jurisdição dos órgãos ou entidades de controle

de âmbito estadual e municipal, o que evidencia a complexidade do controle e o desafio de efetivar articulações entre instância de controle das três esferas de governo.

O texto está estruturado em três seções. Na primeira, trato de tipologias de controle, de relações entre *accountability* e controle e da configuração geral do controle institucional no Brasil. Características gerais e o controle institucional previsto no PNAE, PNATE e PDDE são objeto da seção seguinte. Numa última parte, de comentários finais, reforço a articulação entre controle, (não) corrupção, *accountability* e democratização do Estado.

O texto resulta do mapeamento do quadro institucional do controle dos recursos financeiros públicos da educação, tendo exigido extensa pesquisa bibliográfica e documental, que envolveu não apenas o tema do controle institucional no Estado brasileiro, mas também estudo e caracterização da organização da educação brasileira e de seu financiamento, assim como de políticas educacionais federais com execução descentralizada.

CONTROLES E *ACCOUNTABILITIES*

O termo controle é de origem francesa – *contrôle*. Originalmente, *contre-rôle* ou *contrerole* (*contre*, contra, justaposto, e *rôle*, rolo, pergaminho ou rolo de papel ou de outro material) era um registro feito em dobro, com a finalidade de verificar a exatidão do original. Dos seus diversos significados atuais, interessa para os objetivos deste texto a acepção de verificação, inspeção detida da regularidade de um ato, exame minucioso. No inglês, *control* acabou sendo mais usado no sentido de vigilância, comando, poder. No francês, é mais acentuado o uso no sentido de verificação, ou seja, a acepção de *contre-rôle*. Falamos aqui de um controle da ou sobre a administração pública e seus agentes (eleitos ou burocratas). Vemos, pela definição, que o controle requer um “exame minucioso” de ações do Estado. Mas exame do que? Pela definição, da regularidade de um ato, de uma ação. Regular, neste caso, teria o sentido “de acordo com o regulamento”, com as normas, com as leis.

O controle da administração pública pode ser definido como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes judiciário, legislativo e executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 1998, p. 478). Outra definição, que especifica critérios do controle, é a seguinte:

Controlar significa verificar se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos e das normas e princípios que a regem. Na Administração Pública, o ato de controlar possui significado similar, na medida em que pressupõe examinar se a atividade governamental atendeu à *finalidade pública*, à *legislação* e aos *princípios básicos aplicáveis ao setor público*” (CGU, 2008, p. 16, grifos meus).

Destes conceitos, destaca-se que o poder de fiscalizar e de impor correção aos atos dos agentes administrativos é conferido formalmente às instâncias de controle, assim como o marco legal é referência na apreciação das ações dos agentes públicos pelos controladores. As ações dos agentes públicos também são julgadas ou avaliadas tendo como referente a orientação pública da atividade estatal.

Na literatura revisada, são encontradas várias tipologias de controle. Uma delas diz respeito à posição do órgão que controla em relação ao órgão controlado: controle externo (controle de um poder sobre o outro e da administração direta sobre a indireta) e interno (controle exercido pelos poderes sobre seus próprios atos). Outra discriminação tem como critério o foco do controle, podendo-se identificar, então, um tipo de controle com ênfase nos processos e outro tipo com ênfase nos resultados das ações e políticas públicas.² Mais uma tipologia encontrada diz respeito à posição sociopolítica em que estão as instâncias de controle, quer dizer, o controle realizado por meio de instituições do Estado pode ser chamado de controle estatal ou institucional e o controle através de instâncias da sociedade seria o controle social. Este último compreenderia a “atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias da participação democrática no controle das ações do Estado e dos poderes públicos” (SILVA, 2001, p. 26). Inclui no controle institucional o controle social que se faz através de conselhos, já que os mesmos fazem parte da estrutura estatal e tem atribuições legalmente conferidas. Já o controle por parte da sociedade que se faz por intermédio de movimentos sociais, de associações civis e da mídia pode ser chamado de controle societal (PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2002), mas este não será tratado neste texto.

Para efeitos da caracterização do controle institucional, é importante explicar sua inserção na tipologia de O'Donnell (1998a e 2001), referente à *accountability*, pois, em termos analíticos, permite uma associação mais explícita entre controle e *accountability* e de ambos com a democracia política, abordagem que se coaduna à compreensão do controle institucional como parte das interações supostas nas políticas públicas.

Antes de expor esta tipologia, cabe observar que controle e *accountability* não são sinônimos. *Accountability* é um conceito que reúne prestação de contas pelos agentes públicos – no sentido amplo de justificar e publicizar (informar publicamente) decisões e ações – e responsabilização dos agentes públicos por suas decisões e ações. De acordo com Schedler (1999), podem ser identificadas duas dimensões no conceito de *accountability* política – *answerability* e *enforcement*. A primeira dimensão, informacional e de monitoramento, implica em dar respostas, informar, justificar ações e que estas sejam monitoradas, controladas; a segunda supõe a possibilidade de

² A respeito de tipologias de controle, ver Di Pietro (1998); Silva (2001); Oliveira (2001); TCU (2009); Araújo e Sanchez (2005); Rocha (2009); Siraque (2004). Sobre controle social, ver Silva (2001), Oliveira (2001), Siraque (2004); Silva, Jaccoud e Beghin (2005).

impor sanções, por isso o termo “responsabilização”. O controle, pois, é elemento intrínseco à *accountability*, através dele as prestações de contas e ações dos agentes públicos são apreciadas e os resultados desta atividade fornecem informações para a responsabilização. A *accountability* envolve, por exemplo, além do controle, toda a gama de normas e ações ligadas à prestação de contas, assim como a efetividade da responsabilização, ou seja, que os agentes públicos sejam positivamente reconhecidos por suas ações lícitas ou punidos se incorrerem em procedimentos ilícitos. Em outros termos, somente o controle não é suficiente para a efetividade da *accountability*, pois esta só se realiza se houver responsabilização objetiva dos agentes públicos.

O’Donnell (1998a e 2001) faz uma classificação topográfica da *accountability*, diferenciando uma *accountability* vertical e outra horizontal, a primeira situada no *topos* “sociedade” e a segunda no *topos* Estado.

A *accountability* vertical envolve as seguintes dimensões: eleições, reivindicações sociais que possam ser proferidas sem risco de coersão e cobertura pela mídia das reivindicações sociais e atos ilícitos das autoridades públicas; seu canal principal são as eleições (O’DONNELL, 1998a). Em trabalho de 2001, o autor fala da pertinência do conceito de *accountability* societal que é trabalhado por Smulovitz e Peruzzotti, e destaca possíveis interrelações entre a *accountability* vertical societal e a vertical eleitoral, assim como de ambas com a *accountability* horizontal.

Já a *accountability* horizontal é definida pelo autor como

A existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do estado que possam ser qualificadas como delituosas (O’DONNELL, 1998a, p. 40).

Em outro texto, o autor pondera que a *accountability* horizontal não cobre todas as interações entre agências estatais, ela se refere a um subconjunto destas interações que

[...] são empreendidas por uma agência estatal com o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar e/ou castigar ações (ou, eventualmente, omissões) de outra agência estatal, que se presumem ilegais, seja por suposições de transgressão [quando uma agência invade o terreno jurisdicional da outra] ou de corrupção [obtenção de vantagens ilícitas através do exercício de cargos públicos] (O’DONNELL, 2001, p. 2, tradução minha).

O autor subdivide a *accountability* horizontal em de *balance* e assignada. A de *balance* é exercida por algum dos poderes (executivo, legislativo ou judiciário) e acionada quando uma agência ultrapassa ilegalmente os limites de sua jurisdição. Essas instituições atuam de forma reativa e intermitente (de acordo com as transgressões

que ocorrem), levam adiante ações que criam conflitos visíveis e custosos, além de dramáticos. Em geral os atores do conflito são percebidos como agindo por motivações partidárias, o que só agrava o conflito. Dadas estas características, em muitos países foram criadas agências de *accountability* horizontal assignada:

Estas são várias agências (ombudsmen, auditorias, controladores, conselhos de estado, delegacias fiscais, controladorias e similares) legalmente encarregadas de supervisionar, prevenir, desalentar, promover a sanção ou sancionar ações ou omissões presumivelmente ilegais de outras agências estatais, nacionais ou subnacionais (O'DONNELL, 2001, p. 19, tradução minha).

As instituições de *accountability* horizontal assignada, ainda segundo o mesmo autor, podem ser proativas e contínuas nas suas atividades e por isso podem ser eficazes em prevenir ou dissuadir ações ilegais das agências que estão sob sua jurisdição. Podem invocar, para sua ação, critérios profissionais, e não partidários ou políticos. Por seu caráter contínuo e profissionalizado, podem desenvolver capacidades que lhes permitem examinar complexas questões de políticas públicas.

Pelo exposto, podemos falar de um controle horizontal das agências e agentes do Estado, controle este que é instrumento de *accountability* horizontal. É justamente um mapeamento deste controle que fazemos neste texto, no que se refere a ações que são financiadas com recursos públicos federais alocados a políticas intergovernamentais de educação básica no Brasil. O controle institucional de que falo é elemento da *accountability* horizontal e, portanto, compreendido como elemento de democratização política.

Para fins de sistematização e de exposição, trato do controle institucional do (sobre o) poder executivo federal e sobre órgãos ou entidades que recebem recursos federais. Este controle institucional, cujo quadro geral é a seguir traçado, será subdividido em controle interno (aquele exercido por um poder sobre suas próprias ações) e controle externo, seguindo o que preceitua a Constituição da República de 1988; no item sobre controle externo incluo o Ministério Público. Há um segmento sobre o controle social, cabendo lembrar que em setores ou políticas específicas o controle institucional conta com instituições de controle social, os conselhos, cuja característica de atuação transversal (VERA, 2006) merece uma menção específica.

Controle interno e externo no/do poder executivo federal

No que diz respeito ao controle interno e externo, este último em sentido estrito, a Constituição da República (art. 70) determina: “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”.

No mesmo artigo são especificados, no parágrafo único, os agentes ou agências que devem prestar contas e que, portanto, são passíveis de serem controlados pelos sistemas de controle interno e externo da União: “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”.

Ou seja, ao gerirem recursos públicos transferidos pela União para execução de políticas educacionais, os responsáveis de secretarias de educação estaduais e municipais, bem como os dirigentes escolares que recebam estes recursos, ficam submetidos à jurisdição dos órgãos de controle interno e externo do poder executivo federal.

No âmbito da União, o controle interno do poder executivo é tarefa da Controladoria Geral da União (CGU), órgão vinculado diretamente à presidência da República, sendo que seu titular tem *status* de ministro. À CGU é assignada a assistência direta ao presidente da República quanto a assuntos que sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de fiscalização e auditoria, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

Em texto de Fonseca, Antunes e Sanchez (2001), é referido que os sistemas e mecanismos de controle interno são frágeis nos três níveis de governo, possuindo existência apenas formal, pois verificam apenas se os gastos são feitos de acordo com o procedimento administrativo correto. Ou seja, os autores apontam como limite o fato do controle restringir-se à “contabilidade pública”, a um “registro de gastos” pelos órgãos de controle interno, e não abarcar aspectos relacionados à eficácia, eficiência e efetividade das ações públicas. Os autores apontam a crucial importância da articulação dos controles internos com o Ministério Público e defendem que informações dos sistemas de controle interno que importem em imputação de responsabilidade civil ou criminal de agentes públicos devem ser remetidas ao Ministério Público, além do rotineiro encaminhamento aos tribunais de contas.

Cabe registrar que uma análise de documentos e da produção da CGU – incluindo nessa última a criação e manutenção do site Portal da Transparência – revela intensa atividade de publicização de informações e de promoção do controle social, societal e dos cidadãos das atividades do Estado, incluindo os programas que são objetos de atenção nesta publicação.

Como já citado, a Constituição da República assigna ao Congresso Nacional a atribuição de exercer o controle externo da legalidade, legitimidade e economicidade no que concerne a dinheiros, bens e valores da União. O Congresso Nacional, além de suas funções de representação e formulação de leis, tem a competência de fiscalizar todas as pessoas, instituições, órgãos e entidades que utilizam ou gerenciam bens, valores e dinheiros do poder público federal. O art. 49 da Constituição inclui

entre as competências exclusivas do Congresso Nacional: “[...] IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; [...]”. O Congresso Nacional exerce o controle externo mediante o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

O TCU tem suas principais atribuições fixadas no art. 71 da Constituição da República, e entre elas estão as de julgar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da União, aplicar sanções quando houver irregularidades, fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União a estados, Distrito Federal e municípios.

Rocha (2009), explica que a Constituição de 1988 ampliou os critérios da fiscalização por parte dos órgãos de controle externo, acrescentando à legalidade os critérios de legitimidade e economicidade.³ Para o autor, contudo, os novos critérios ainda não foram incorporados de fato ao controle externo, pois predomina o controle de legalidade e regularidade, o que faz com que seja registrado e verificado, de fato, apenas o descontrole, por omissão de fiscalização. De modo sucinto, pode-se dizer que a legalidade se refere ao cumprimento das normas, a legitimidade diz respeito à orientação das ações públicas, incluindo as despesas realizadas para o bem comum, e a apreciação de economicidade leva em conta os custos e os benefícios das ações públicas, remetendo, portanto, à eficiência combinada com a eficácia.

Speck e Nagel (2001) posicionam os tribunais de contas como um tipo das chamadas instituições superiores de controle financeiro-patrimonial. Os autores explicam que, no Brasil, a totalidade da arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos está sujeita ao controle dos tribunais de contas, de acordo com as respectivas áreas de jurisdição. Para eles, esses tribunais têm um papel que se aproxima daquele do judiciário, pois a principal tarefa é aprovar ou reprovar as contas dos administradores. Os processos internos estão muito voltados para esta atividade, basicamente o corpo técnico instruindo esses processos e o colegiado de ministros ou conselheiros procedendo ao julgamento. Os autores mencionam que regularmente o TCU condena administradores a ressarcirem recursos em função de irregularidades, mas que somente 1% dos valores identificados nas condenações é de fato ressarcido aos cofres públicos. Em todos os outros casos, as condenações são contestadas na justiça comum, pois os juízes acolhem processos revisionais.

³ Quais os critérios a serem levados em conta no controle institucional é tema vasto, encontrando-se, ao lado daqueles especificados na Constituição (legalidade, legitimidade, economicidade) um repertório variado, tanto na produção acadêmica como na produção de órgãos de controle institucional, surgindo, entre outros: eficiência, eficácia, efetividade, moralidade, equidade. Optei por especificar apenas os critérios que constam no art. 70 da Constituição Federal. Cabe registrar que outros artigos da Constituição, bem como a lei complementar n. 101/00 (chamada “lei de responsabilidade fiscal”), ampliam de fato a gama de critérios no controle.

Outras dimensões de constrangimentos que truncam o controle institucional externo são abordadas por Figueiredo (2001). Em texto que enfoca o controle do executivo federal pelo Congresso, a autora mostra a influência de variáveis institucionais e políticas na debilidade deste controle, quer dizer, mostra que há mecanismos institucionais que reduzem o papel do Congresso como agente de cobrança horizontal de responsabilidades.

O Ministério Público (MP), órgão autônomo, não submetido a nenhum dos três poderes, mas integrante do sistema de justiça, deve ser incluído no âmbito do controle institucional, pois o Ministério Público Federal (MPF) e o Ministério Público dos estados (MPE) “[...] defendem os interesses da sociedade, portanto também recebem e investigam denúncias de desvios de dinheiro público e propõem ações judiciais visando à punição dos envolvidos e ao ressarcimento dos recursos desviados” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2008).

Segundo Speck *et al* (2001), a Constituição Federal de 1988 tornou o MP um órgão fundamental de controle de ações de atores e agências estatais, além de entidade defensora de interesses e direitos de cidadãos e da sociedade. Os autores explicam que o MP atua, simultaneamente, como autor de medidas judiciais e como fiscal da aplicação da lei, sendo a ação civil pública seu mais poderoso instrumento na defesa dos interesses difusos e coletivos. De outra parte, os autores avaliam que o efetivo desempenho do controle por parte do MP está muito condicionado ao empenho dos integrantes da instituição e esse empenho, por sua vez, depende, em boa medida, de características individuais e do grau de independência real face aos poderes políticos, tanto públicos quanto privados.

Controle social através de conselhos

Como já referido, o controle social através de conselhos setoriais, gestores, ou de políticas públicas, são compreendidos, neste texto, como parte do controle institucional. Cabe, no entanto, a concepção dos conselhos que tem atribuições de controle como um ponto de interseção entre o controle institucional e o controle societal, já que parte dos seus membros atua representando setores da sociedade. É pertinente a denominação de *accountability* transversal para casos como a atuação dos conselhos. Este tipo foi proposto por Vera (2006), para caracterizar instituições que, se bem sejam do Estado, “são desenhadas e funcionam de tal forma que fundam suas raízes de maneira explícita na sociedade civil, através da presença especialmente protegida de cidadãos independentes e autônomos [...]” (VERA, 2006, p. 283).

No Brasil temos a constituição de conselhos em diferentes setores estatais, assim como conselhos de políticas públicas específicas, uma disseminação que floresce nos três níveis de governo. Cabe lembrar a relação que existe entre conselhos e (re)democratização do Estado brasileiro. A proposição da formação de conselhos ganhou força entre as reivindicações do período de transição democrática mais recente. Os conselhos

setoriais foram sendo concebidos como um dos modos de viabilizar a participação da sociedade nas decisões, no acompanhamento e/ou no controle das políticas públicas.

A participação social através dos conselhos implicou em representação de setores sociais junto às instâncias do executivo das três esferas de governo e em ampliação destes espaços decisórios: “a necessidade de representação da pluralidade dos atores junto a uma determinada política pública, reduzindo o hiato entre aqueles que atuam em diversos níveis de decisão e seus beneficiários, passou a ser amplamente reconhecida” (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005, p. 376). Diversos princípios, ao longo do texto constitucional da República – participação da sociedade, gestão democrática, descentralização – fundamentam a institucionalização dos conselhos nas três esferas de governo.

Em termos mais pontuais, também é importante considerar que os conselhos podem exercer várias funções, entre elas as de fiscalização, de mobilização, de deliberação, de consultoria, de normatização. A função fiscalizadora dos conselhos, que aqui nos interessa, “pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes” (CGU, 2008, p. 21).

No setor da educação, há conselhos com atribuições explícitas de controle social. No âmbito da União, assim como nos estados e nos municípios, temos os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, os quais também realizam o controle social do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). Há também os conselhos da alimentação escolar, nas esferas estaduais e municipais, encarregados de acompanhar a gestão financeira e os serviços prestados com os recursos transferidos pela União aos estados e municípios para a alimentação escolar, além de outras atribuições que legislações locais possam lhes conferir. Além destes conselhos, que podemos dizer que são explicitamente de controle social, os conselhos nacional, estaduais e municipais de educação também são instâncias potencialmente competentes para o exercício de controle social, o que depende, entretanto, da legislação e das normas dos entes federados, assim como das práticas e culturas locais e organizacionais (LUCE e FARENZENA, 2008).

Há uma produção acadêmica em crescimento no país a respeito dos conselhos da área da educação, seguindo a crescente produção sobre participação social e conselhos setoriais. Essa literatura aponta as virtuosas e potenciais relações entre controle social e democratização da sociedade, mas também os entraves que têm limitado uma atuação mais efetiva dos conselhos no controle social, dos quais cabe mencionar a vulnerabilidade diante dos executivos, a atuação meramente formal ou de mera avaliação de prestação de contas, as exigências de formação contínua dos conselheiros, as deficiências ou omissões na oferta de condições de funcionamento dos conselhos por parte dos executivos.⁴

⁴ Entre tantos trabalhos significativos sobre o controle social através dos conselhos da área da educação, faço referência aos artigos da coletânea organizada por Souza (2008), assim como os trabalhos de Umann (2008), Gil (2007) e Gouveia (2002). Ver também, neste número da RBPAAE, o texto de Bassi e Camargo.

O CONTROLE INSTITUCIONAL EM PROGRAMAS FEDERAIS BRASILEIROS COM TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS A MUNICÍPIOS E ESTADOS

Realizei uma caracterização dos principais programas federais de educação básica que preveem transferência de recursos financeiros a estados e municípios, com base em normas e dados do ano de 2009: PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar); PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola); complementação da União ao Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação); PNATE (Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar); Brasil Alfabetizado; Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil). Esses programas estão na área de ação do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) que tem como principal atribuição a execução da assistência financeira aos estados e municípios.

Destes programas, enfocarei aqui o PNAE, o PNATE e o PDDE, pois os três, além de envolverem recursos significativos, podem ser tomados como típicos da situação que quero analisar: o controle institucional do uso de recursos financeiros previsto em programas que preveem a transferência de recursos financeiros da União a estados e municípios.⁵

Faço a seguir uma sucinta exposição dos objetivos, recursos disponíveis, beneficiários e elementos essenciais da execução de cada um dos programas e ênfase a normatização do controle institucional. A caracterização mais ampla de cada programa é importante, pois o controle deve levar em conta os objetivos e as exigências operacionais dos programas, bem como as responsabilidades de cada instância, nas suas atividades de fiscalização ou de avaliação.

Uma característica comum aos três programas é que se enquadram num tipo de transferência de recursos financeiros da União que se chama de transferência legal automática, ou seja, não dependente de convênio, contrato ou termo de colaboração. Outra característica é que são concebidos pelo FNDE/MEC como programas suplementares, sendo que este termo, neste caso, significa o aporte de uma parte dos recursos necessários para o cumprimento dos objetivos de cada programa. A expectativa é de que os governos dos estados e as prefeituras aportem os demais recursos necessários para as respectivas finalidades. Deste modo, são programas que se completam com o aporte de recursos e ações dos estados e municípios e, portanto, sujeitos ao controle de outras instâncias.

⁵ O Fundeb, embora concentrando o maior volume de recursos da União entre os programas, não será aqui objeto de atenção pelo fato de que muitos fundos estaduais não recebem complementação da União e, portanto, o controle dos recursos não está na área de intervenção das instâncias de controle institucional da União.

Outro elemento essencial a destacar é que a variável “número de alunos” é a mais importante a determinar o montante de recursos a ser destinado a escolas ou governos de estados e municípios; nos três programas, o censo escolar anual coordenado pelo INEP/MEC é a base para a repartição dos recursos.

O montante total previsto em 2009 de recursos de transferência da União a governos estaduais, a governos municipais e a escolas, dos três programas, foi de 3,42 bilhões, representando, esse valor, perto da totalidade do salário-educação “federal” (3,50 bilhões) e 27% do gasto do FNDE (12,77 bilhões).

Programa Nacional de Alimentação Escolar⁶

Este programa consiste na transferência de recursos financeiros federais a estados, municípios, Distrito Federal e instituições federais de ensino, para compra de gêneros alimentícios para alunos da educação básica pública e privada filantrópica e comunitária, objetivando atender a necessidades nutricionais e formar hábitos alimentares saudáveis. A transferência é feita em dez parcelas mensais a cada ano, considerando 20 dias letivos/mês; há um valor de referência por aluno por dia, sendo, em 2009, 0,22 reais por aluno; para escolas que atendem comunidades indígenas e quilombolas, bem como para creches, o valor de referência foi de 0,44 reais e para as escolas inseridas no programa Mais Educação, a referência foi de 0,66 reais diários.⁷

Em 2009 foram previstos 2,02 bilhões para o programa; neste ano houve a inclusão do ensino médio e da educação de jovens e adultos no programa, atingindo em torno de 50 milhões de alunos. Uma modificação inserida na legislação do PNAE editada em 2009 é que 30% dos recursos transferidos deverão ser utilizados na aquisição de gêneros oriundos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural. Deste modo, além de sua inserção na política educacional e na política de segurança alimentar, o programa agora também tem conexões com a política agrária e agrícola do país.

As instâncias com responsabilidades na execução do programa são identificadas a seguir.

- *FNDE*: normatização complementar à legislação; repasse de recursos; promoção de articulação entre as entidades federativas; orientações técnicas; cooperação na capacitação de profissionais e pessoas envolvidos

⁶ Este item foi elaborado com base na normatização do PNAE (Brasil, 2009; MEC/FNDE/CD, 2009c) e nas informações do *site* do FNDE na internet (<<http://www.fnde.gov.br>>).

⁷ O Programa Mais Educação (Educação Integral) é destinado ao atendimento de alunos de escolas de regiões metropolitanas situadas em territórios considerados de alto grau de vulnerabilidade social. É um programa da SECAD/MEC (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Educação), prevendo a permanência diária de no mínimo sete horas na escola.

na execução e controle social do programa; fomento à criação de centros colaboradores de alimentação e nutrição, para apoiar a educação alimentar nas escolas; suspensão do repasse de recursos quando a prestação de contas não for feita ou não for aprovada; quando da suspensão de repasses a estados e municípios, o FNDE pode repassar recursos diretamente às unidades executoras de escolas

- *Estados, Distrito Federal e município (entidades executoras)*: promoção de estudos e pesquisas; garantia da oferta em si, tanto para sua rede quanto para as escolas privadas filantrópicas e comunitárias; capacitação de pessoas e profissionais envolvidos na execução e controle do PNAE, em parceria com o FNDE; fornecimento de condições para o funcionamento do CAE; fornecimento ao CAE de documentos e informações; apoio ao FNDE na divulgação de normas e outras informações; os estados devem dar assistência técnica aos municípios.
- *Ministério da Educação*: além de todas as atribuições do FNDE: propor ações educativas para efetivar o tratamento dos temas alimentação e nutrição nos currículos escolares.
- *Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)*: zelo pela qualidade dos alimentos; acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos; acompanhamento da execução do programa de acordo com seus princípios e diretrizes.
- *Escola (ou escola como unidade executora)*: responsabiliza-se pelo atendimento diretamente, o que envolve seus dirigentes, professores e funcionários (principalmente diretores e merendeiras); a escola pode também receber transferência de recursos financeiros do estado ou município, ou diretamente do FNDE e, nesse caso, responsabiliza-se pelas licitações, compras, estoque, armazenamento, prestações de contas.
- *Nutricionistas*: coordenação técnica das ações em cada rede; monitoramento do estado nutricional dos estudantes; planejamento de cardápios (com muitos critérios e recomendações); acompanhamento da aquisição, produção, distribuição dos gêneros; proposição e realização de ações de educação alimentar; realização de testes de aceitabilidade dos alimentos.
- *Produtores rurais da agricultura familiar ou empreendedores familiares rurais (ou grupos representativos)*: devem manter/adequar sua produção de gêneros alimentícios para atender às exigências nutricionais e sanitárias do programa.

Na execução do programa pelos estados e municípios, as formas de gestão possíveis são as seguintes: (a) atendimento direto: o ente federativo, através de um órgão central do executivo, atende as escolas sob sua jurisdição, fazendo a compra e distribuição dos gêneros; nesta modalidade, o ente pode optar por contratar serviços de terceiros (terceirização da merenda); (b) delegação de rede: o governo

estadual delega ao município a responsabilidade pelo atendimento dos alunos de escolas estaduais localizadas em seu território (a responsabilidade aqui é de o município receber os recursos e fazer a merenda chegar à escola); (c) escolarização da merenda: transferência às escolas dos recursos financeiros recebidos para que estas providenciem os gêneros.

A preocupação com a qualidade dos alimentos, a educação alimentar e a política de segurança alimentar evidenciam uma inflexão nos rumos do programa: cada vez mais vai se consolidando com certo “selo”, ou seja, não basta ter merenda, esta deve ter uma determinada “qualidade”, o que coloca novas exigências para os controles institucionais.

Programa Dinheiro Direto na Escola⁸

O PDDE consiste na transferência de recursos financeiros a escolas públicas estaduais e municipais de educação básica e a escolas beneficentes de educação especial, objetivando contribuir para a melhoria física e pedagógica das escolas, reforço da autogestão escolar e elevação do desempenho da educação básica. Desde sua criação em 1995, e até final de 2008, atendia apenas escolas de ensino fundamental; em 2009, passou a abranger a educação básica. Em 2009 compreendia quatro modalidades: uma que nomeio de universal, ou simplesmente PDDE; o PDDE/PDE-Escola (plano de desenvolvimento da escola); o PDDE/FEFS (funcionamento das escolas nos finais de semana); o PDDE/Educação Integral (do Programa Mais Educação). Os recursos são repassados a unidades executoras (escola pública) ou a entidades mantenedoras (escola privada de educação especial). As unidades executoras são uma entidade representativa da comunidade escolar, sem fins lucrativos, mas com registro de pessoa jurídica (CNPJ), em geral associações ou círculos de pais e mestres, conselhos escolares ou caixas escolares. As secretarias de educação estaduais ou municipais podem ser responsáveis pelo recebimento de recursos e pelos gastos referentes a escolas com menos de 50 alunos.

No PDDE universal, as escolas recebem uma parcela anual de transferência, a qual depende do número de alunos. Os valores por aluno/ano 2009 apresentaram a seguinte configuração, considerando a parcela mínima a ser destinada a cada escola, dividida pelo número mínimo de alunos de cada faixa: para escolas públicas das regiões norte, nordeste e centro-oeste, os valores variam de R\$ 9,50 a R\$ 28,60 por aluno/ano; para escolas do sudeste e sul, a variação é de R\$ 7,30 a R\$ 23,80. Para as escolas de educação especial privadas, o benefício mínimo variou de R\$ 30,00 a R\$ 175,00 por aluno/ano.

⁸ Este item foi elaborado tendo como referências o site do FNDE na internet (<<http://www.fnde.gov.br>>) e a normatização do PDDE (ver Brasil, 2009; MEC/FNDE/CD, 2009a).

O programa beneficia mais de 46 milhões de alunos da educação básica, de mais de 164 mil escolas. Cabe dizer que em 2009 foi prevista uma parcela extra de 50% a mais para todas as escolas públicas rurais de educação básica, assim como para as escolas urbanas de ensino fundamental que haviam atingido a meta do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) 2007. São despesas que podem ser realizadas: material de consumo, material permanente, serviços ligados a reparo e conservação de prédios e equipamentos, implementação do projeto pedagógico ou atividades educacionais em geral.

As escolas que podem receber o benefício do PDDE/PDE-Escola são as públicas consideradas prioritárias ou abaixo da média, dado o seu IDEB. O benefício variou de 15 a 75 mil reais por escola, conforme faixas de número de alunos. Os valores por faixa de número de alunos são fixos; tomando-se o número de alunos na metade de cada faixa, os valores variaram de 17 a 151 reais por aluno/ano em 2009. No ano de 2009, foram previstas transferências para quase 30 mil escolas.

No PDDE/FEFS podem ser incluídas escolas urbanas de regiões metropolitanas, com população com alto grau de vulnerabilidade social. Para fins de cálculo dos recursos a serem transferidos, são considerados três faixas de número de alunos, valores de custeio mensais e um valor fixo anual de capital. Os valores repassados na rubrica de custeio poderiam ser usados para material de consumo e ressarcimento de despesas de transporte e alimentação para os responsáveis pela oferta de atividades; há previsão de um repasse adicional para ressarcimento de transporte e alimentação de supervisores de grupos de escolas passíveis de atendimento pelo PDDE/Educação Integral são as públicas estaduais e municipais de ensino fundamental e/ou médio selecionadas pela SECAD/MEC, as quais devem preencher as seguintes condições: localização em capitais e cidades com mais de 100 mil habitantes de região metropolitana ou entorno de capital; municípios do PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, do Ministério da Justiça); cidades com mais de 50 mil habitantes de estados com pouca densidade populacional, para atuarem como polos; escolas com IDEB/2007 de até 3,5. Os recursos a transferir são calculados com base nos números de alunos e de turmas beneficiários. Os gastos que podem ser cobertos são: ressarcimento de transporte e alimentação de monitores de turmas; contratação de serviços; compra de materiais de consumo e de kits de materiais.

Uma síntese dos atores envolvidos na execução do PDDE, e respectivas atribuições, consta na sequência.

- *FNDE*: responsável pela normatização complementar à legislação, abertura de contas correntes; repasse de recursos, prestação de informações; orientações e capacitações de dirigentes de redes e escolas, assim como membros de UEx para execução e prestação de contas do programa; manutenção de dados cadastrais de UEx, EEx e EM.
- *Entidade executora (EEx, prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação)*: envio da documentação de adesão ao FNDE; análise e envio

de dados consolidados ao FNDE da prestação de contas das escolas; devem apoiar o FNDE na divulgação de normas e outras informações; acompanhar as transferências efetuadas pelo FNDE e comunicar suas escolas; apoiar suas Uex na execução de atividades.

- *Unidade Executora* (UEx): entidade representativa da comunidade escolar, sem fins lucrativos, responsabiliza-se pela adesão ao programa, pelo recebimento de recursos, execução e prestação de contas; escolas com mais de 50 alunos devem ter UEx, obrigatoriamente, para receber recursos.

Atores ou funções adicionais do PDDE universal

- *Entidade executora*: recebe o repasse de recursos de escolas que não têm unidade executora.
- *EM*: entidade sem fins lucrativos que recebe, executa e presta contas dos recursos destinados às escolas de educação especial privadas.

Atores adicionais no PDDE/PDE Escola

- *Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC)*: seleção das escolas e encaminhamento da relação ao FNDE; assistência técnica para elaboração, registro e execução do PDE-Escola.
- *Escolas*: elaboração do PDE-Escola.

Atores ou funções adicionais no PDDE/FEFS

- *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC)*: deve fixar critérios quanto a escolas beneficiárias; elaborar e divulgar materiais orientadores e informativos; selecionar escolas e divulgar a informação; assistência técnica a escolas e secretarias.
- *EEx*: encaminhar à SECAD dados das escolas beneficiárias; indicar as unidades executoras centrais, responsáveis pelo ressarcimento de despesas do supervisor de grupos de escolas; escolher os supervisores de grupos de até 5 escolas.
- *Escola*: assinatura de termo de compromisso e seu envio para a EEx.

Atores adicionais no PDDE/Educação Integral

- *Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC)*: seleção de escolas beneficiárias, divulgação de escolas passíveis de atendimento, elaboração e divulgação de orientações; validação de planos consolidados pelas EEx e encaminhamento ao FNDE; assistência técnica a escolas e secretarias.
- *EEx*: fazer o registro no sistema computadorizado do plano de atendimento das escolas que não têm acesso à internet; consolidar os planos de suas escolas e encaminhá-lo à SECAD.
- *Escolas*: elaborar plano de atendimento da escola.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

De criação recente, em 2007, o PNATE consiste na transferência de recursos federais a estados e municípios, objetivando garantir o acesso e a permanência na educação básica pública de alunos residentes em áreas rurais. O programa prevê a transferência de recursos financeiros anuais em nove parcelas. O valor transferido por aluno/ano variou de 88,13 a 125,72 reais no ano de 2009, quando foi previsto um gasto de 478,2 milhões. Em 2009, quando o programa passou a contemplar a educação básica, foram considerados 4,83 milhões de alunos. O valor por aluno/ano a ser repassado depende do FNRM (fator de necessidade de recursos do município), índice que leva em conta: o percentual da população que reside na zona rural; a área do município; o percentual da população abaixo da linha de pobreza; o IDEB. Os recursos podem ser aplicados nos seguintes itens: reformas, pneus, câmaras, serviços de mecânica em freios, suspensão, câmbio, motor, elétrica, e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes, seguros, licenciamentos, impostos, taxas, serviços contratados junto a terceiros, vale transporte e outros que viabilizem a oferta de transporte escolar.

Quanto às responsabilidades na execução do programa, podem ser destacadas as instâncias que seguem, com respectivas atribuições.

- *FNDE*: responsável pela normatização complementar à legislação; abertura de contas correntes; repasse de recursos; divulgar valor per capita do repasse a cada estado ou município; divulgar a transferência de recursos; realizar avaliação de efetividade da aplicação dos recursos, diretamente ou por delegação; estornar ou bloquear valores depositados na conta corrente quando constatar irregularidades.
- *Estados, Distrito Federal e município (ente executor)*: garantia da oferta em si; os estados podem solicitar o repasse do valor correspondente aos alunos de escolas estaduais diretamente aos municípios; fornecer condições para o funcionamento do Conselho do Fundeb; fornecer ao Conselho do Fundeb documentos e informações sempre que solicitados; acompanhar as transferências feitas pelo FNDE, para a aplicação tempestiva.
- *Ministério da Educação*: atribuições do FNDE.
- *Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb*: acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos; análise e encaminhamento ao FNDE da prestação de contas do programa.

É oportuno observar que em quase todo o país são os municípios que se responsabilizam pela oferta de transporte escolar, recebendo, pois, as transferências do FNDE para atender aos alunos das redes municipal e estadual de seus territórios.

Controle institucional no PNAE, PNATE e PDDE

Neste item trato de identificar os principais atores do controle institucional do PNAE, PNATE e PDDE, o que está sintetizado no Quadro 1. Os atores e atribuições foram identificados tendo como referência a normatização dos três programas, ou seja, não cobre todo o espectro do controle institucional que pode incidir sobre políticas que contam com recursos federais e que são executadas por estados e municípios. A caracterização também não cobre normas que podem estar na legislação de outras áreas, como é o caso da incidência do controle no transporte escolar por parte de órgãos da área de trânsito.

Comento a seguir três dimensões que se destacam na normatização do controle: a fiscalização, a publicização de informações e a capacitação para o controle (Quadro 1).

A atividade de fiscalização é atribuída ao FNDE, aos conselhos de alimentação escolar ou do FUNDEB, ao Ministério Público, à CGU e ao TCU, variando, porém, as formas que assumem estas fiscalizações, bem como seu conteúdo e os instrumentos de que dispõe cada instância para impor sanções ou determinar correções em caso de irregularidades. De todo modo, observa-se nas normas dos três programas um foco nos procedimentos e nas responsabilidades quanto à prestação de contas, sua elaboração, análise e medidas a tomar em casos de irregularidades.

Os dirigentes de unidades executoras de escolas prestam contas no PDDE. Estas contas passam por análise das respectivas secretarias de educação e a consolidação feita pelas secretarias passa por análise do FNDE. Caso a secretaria receba recursos referentes ao PDDE para escolas com menos de 50 alunos, fica responsável pela elaboração da prestação de contas. No PNAE, as prestações de contas são de responsabilidade das secretarias de educação ou das escolas, quando estas receberem recursos. Uma primeira instância que analisa e emite parecer sobre as contas prestadas são os conselhos de alimentação escolar, os quais remetem ao FNDE esta documentação, seguindo-se a análise do FNDE. Governos estaduais e prefeituras submetem suas prestações de contas dos recursos recebidos do PNATE ao respectivo conselho do Fundeb, o qual analisa e emite parecer, remetendo a devida documentação para a análise do FNDE. Em todos os casos, a análise de prestações de contas pelo FNDE pode ser complementada por análises da CGU e do TCU.

Penso que é importante chamar a atenção de que, no caso do PNAE, o roteiro para os gestores fazerem o relatório anual de gestão, bem como o roteiro para pareceres dos CAE, contempla informações sobre quantitativos do atendimento (por exemplo, número de alunos, refeições, custos), mas também aspectos relacionados à distribuição dos alimentos, sua qualidade, sua suficiência e controle de qualidade. Embora as atuais características do programa possam sugerir outros aspectos substanciais a serem contemplados, estes já evidenciam que a prestação de contas sobre o que foi realizado, bem como sua avaliação, contém aspectos que ultrapassam o

QUADRO 1

Atores e atribuições no controle institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) – Brasil – 2009

Órgão ou ator	Principais atribuições no controle institucional		
	PNAE	PDDE	PNATE
MEC/FNDE	Informar aos legislativos municipais, estaduais e distrital sobre os valores transferidos, bem como ao MP e ao CAE (PNAE) e conselho do Fundeb (PNATE); divulgar valores transferidos no site do FNDE; acompanhar, fiscalizar e controlar a execução do programa; analisar prestações de contas; instaurar tomada de contas especial quando uma entidade executora não apresentar prestação de contas ou quando essa mantiver irregularidades (deve também fazer registro dos nomes dos responsáveis no cadastro informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais); fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros, mediante a realização de auditorias, inspeção e análise de processos que originam as prestações de contas; realizar auditoragem na aplicação dos recursos, por amostragem (pode delegar competência a outro órgão para fazê-lo); suspender repasse de recursos quando a prestação de contas; não for feita ou não for aprovada; deflagrar fiscalização em casos de denúncia formal de irregularidades; proporcionar capacitação para o controle social (PNAE e PDDE).		
CGU	Fiscalizar a aplicação dos recursos, mediante a realização de auditorias, inspeção e análise de processos que originam as prestações de contas; deflagrar fiscalização em casos de denúncia formal de irregularidades.		
TCU	Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros, mediante a realização de auditorias, inspeção e análise de processos que originam as prestações de contas; deflagrar fiscalização em casos de denúncia formal de irregularidades.		
MPF	Deflagrar fiscalização em casos de denúncia formal de irregularidades.		
Estados e municípios - entidades executoras ou entes executores (EEx)	Divulgar em locais públicos valores recebidos; prestar contas; apresentar ao CAE o relatório anual de gestão; instituir o CAE e informar sua composição ao FNDE; notificar o recebimento dos recursos aos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais; analisar e aprovar as prestações de contas das escolas (quando essas recebem recursos); manter documentação da prestação de contas arquivada.	Acompanhar e fiscalizar a execução dos recursos repassados às respectivas escolas; analisar prestações de contas de suas UEX; elaborar, enviar ao FNDE e arquivar cópia do demonstrativo analítico da execução físico-financeira das unidades executoras; informar ao FNDE as UEX inadimplentes com prestações de contas; disponibilizar às comunidades escolares e/ou locais informações sobre a aplicação dos recursos (quando solicitada); garantir livre acesso às suas dependências e a documentos/informações ao FNDE, SEB, SECAD, TCU, CGU e MP; prestar contas ao FNDE dos recursos recebidos para escolas que não tem unidade executora.	Prestar contas; elaborar/apresentar ao Conselho do Fundeb a prestação de contas; instituir o Conselho do Fundeb e informar sua composição ao FNDE; manter documentação da prestação de contas arquivada.
EEx	Dirigente de EEx que não apresentar ou não tiver aprovada uma prestação de contas por falta ou dolo do dirigente anterior, deve protocolizar representação no MP, para adoção de providências cíveis e criminais.		

Escolas	Elaborar prestações de contas (quando receberem recursos financeiros).		
Órgão ou ator	Principais atribuições no controle institucional		
Unidade Executora (UEX) ou Entidade Mantenedora (EM)		Prestar contas dos recursos recebidos à respectiva EEX ou, no caso de EM, ao FNDE; arquivar comprovantes das despesas; afixar nas escolas demonstrativo de despesas e relação de seus membros; disponibilizar às comunidades escolares e/ou locais informações quanto à aplicação dos recursos (quando solicitada); garantir livre acesso às suas dependências e a documentos/Informações aos órgãos de controle.	
Conselho de Alimentação Escolar (CAE) ou Conselhos do Fundeb (PNATE)	Acompanhar e fiscalizar a execução; analisar relatório anual de gestão e emitir parecer; enviar ao FNDE a prestação de contas e seu parecer; comunicar irregularidades aos órgãos de controle (isso é um dever, se não for feito, os membros podem incorrer em responsabilidades solidárias); fornecer informações de acompanhamento da execução, sempre que solicitado; comunicar ao FNDE o não recebimento da prestação de contas, se for o caso; solicitar à entidade executora a regularização da prestação de contas (se for o caso).		Acompanhar e fiscalizar a execução; analisar e emitir parecer conclusivo da prestação de contas do PNATE; enviar ao FNDE a prestação de contas e seu parecer; comunicar ao FNDE o não recebimento da prestação de contas, se for o caso; solicitar à entidade executora a regularização da prestação de contas (se for o caso); solicitar ao ente executor (estado ou município) documentos adicionais que julgar pertinentes para subsidiar a análise da prestação de contas
Secretarias do MEC		A SEB/MEC deve acompanhar a execução do PDDE/PDE-Escola e a SECAD/MEC deve acompanhar a execução do PDDE/Funcionamento das Escolas nos finais de semana e PDDE/Educação Integral	

Nota 1: além do controle institucional, as normas do PNAE e do PNATE incentivam o controle social, ao preceituar que qualquer pessoa física ou jurídica pode fazer denúncias de irregularidades ao FNDE, TCU, CGU, MP e aos conselhos. Essa denúncia implica em identificar o órgão responsável e expor o fato censurável e é assegurado o sigilo dos dados do denunciante quando este o solicitar.

Nota 2 (siglas): CAE (conselho de alimentação escolar); EEX (entidade executora ou ente executor); EM (entidade mantenedora de escola privada beneficente de educação especial); FNDE/MEC (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação); MPF (Ministério Público Federal); SEB/MEC (Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação); SECAD/MEC (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Educação); TCU (Tribunal de Contas da União); UEX (unidade executora de escola).

que pode ser chamado de controle de legalidade da execução físico-financeira dos recursos, incluindo aspectos de qualidade do serviço, neste caso, as características dos alimentos.

É pertinente observar que, além da análise de prestações de contas, a fiscalização abrange inspeções e auditorias, no que diz respeito à atuação do FNDE, TCU e controle interno do executivo federal. No que diz respeito às metodologias de auditoria, o escopo do controle se amplia (critérios de análise/avaliação e, conseqüentemente, as ações e atores que são objeto de atenção). Como lembra Rocha (2009), o controle não se resume a apurar denúncias e crimes contra o patrimônio. O foco também pode ser a melhoria de processos e métodos administrativos, o que não resume o controle a um controle das exceções (o que é ilícito, a corrupção), afinal, nem todo o ato de má gestão é ilícito, pode estar associado a outros fatores, tais como despreparo dos agentes, diagnósticos mal feitos, subestimação de obstáculos, ocorrência de fatos inesperados.

Pode-se dizer que há uma inflexão, neste caso, do controle para a avaliação, ou, se quisermos, há um controle que se faz através de avaliações, o que implica em flexibilidade e aumento do escopo de análise, pois não somente está envolvido um exame de legalidade, conformidade e economicidade, pois se acrescenta, em especial, a eficácia e a efetividade dos programas governamentais. No site do TCU, por exemplo, encontra-se uma exposição de atividades de avaliação realizadas pelo órgão. Consta que, a partir de 1998, o TCU intensificou a realização de auditorias de natureza operacional, principalmente na modalidade avaliação de programa, visando contribuir para a melhoria do desempenho de programas de governo e, ainda, aumentar a efetividade do controle, por meio da mobilização de atores sociais no acompanhamento e na avaliação dos objetivos da implementação e dos resultados das políticas públicas. O foco numa avaliação que contribua para aperfeiçoar a gestão dos programas governamentais é destacada na caracterização das auditorias operacionais, seja a auditoria de desempenho operacional ou de avaliação de programas. Em ambos os casos, há previsão de que os problemas detectados devem ser objeto de correção, ou seja, a auditoria implica em monitoramento das ações tomadas para correção de problemas detectados.

A publicização de informações quanto a valores transferidos ou valores aplicados é outra atribuição importante dos órgãos de controle ou dos órgãos executores, a qual é um instrumento indispensável para o exercício do controle por parte de cidadãos, grupos da sociedade, dirigentes ou funcionários públicos. Nos três programas está prevista a divulgação de valores transferidos no *site* do FNDE e através de comunicação a legislativos e ministérios públicos e, no caso do PNAE e PNATE, aos respectivos conselhos de controle social. No PDDE, as unidades executoras de escolas devem publicizar as despesas efetuadas, o que é requisito para o acompanhamento das despesas por parte de comunidades escolares ou locais.

Há uma publicação da CGU (2008) que trata do encaminhamento de denúncias por parte de pessoas ou entidades, orientando que, caso o cidadão se depare com irregularidades na gestão dos recursos públicos, deve proceder à denúncia, de preferência documentada com cópias de documentos, fotografias, declarações através de entrevistas, etc. A publicação recomenda o encaminhamento de denúncias para a CGU, TCU, tribunais de contas dos estados e municípios, ministérios públicos, câmaras de vereadores e assembleias legislativas, órgãos do judiciário.

Outra dimensão que pode ser identificada no Quadro 1 é a da capacitação para o exercício do controle, a qual é referida na normatização específica do PNAE e do PDDE como uma atribuição do FNDE. De outra parte, as normas próprias de atuação das outras instâncias (CGU, MP, TCU) também incluem esta responsabilidade de capacitação. Podemos encontrar material pedagógico variado, produzido pelo FNDE, pelo TCU, pela CGU e pelo MP visando apoiar o controle social, o controle societal, o controle interno e externo das administrações públicas de estados e municípios. Ao que tudo indica, existe um investimento significativo destas entidades nesta capacitação, a qual não se restringe ao controle, mas abrange também a capacitação para a execução dos programas. A título ilustrativo, vale mencionar os seguintes materiais, referentes ao PNAE ou PNATE: CGU (2005 e 2008); TCU ([s.d.] e 2006); Ministério Público Federal (2006); INEP (2005). Há uma incidência maior de material pedagógico referente ao PNAE, talvez por ser o programa mais antigo e pela extensão das denúncias e casos comprovados de uso ilícito dos recursos. Quanto ao PDDE, encontrei material referente à formação de unidades executoras (MEC/FNDE, 2009b) e existe um módulo PDDE no programa do FNDE/MEC de capacitação na modalidade a distância chamado Formação pela Escola, o qual abrange aspectos de controle.

Por último, acrescento a este segmento um breve comentário sobre atos ilícitos no âmbito dos programas, embora tendo presente que o controle não se limita a aspectos de conformidade legal dos atos das administrações públicas.

No que diz respeito ao PNATE, os principais atos ilícitos que ocorrem são assim resumidos pela CGU: falhas na condução dos processos licitatórios, simulação e fuga a procedimentos; utilização de veículos inadequados e transporte irregular de escolares com riscos para a vida dos estudantes; documentação irregular dos veículos/condutores utilizados para o transporte de alunos; não aplicação de recursos recebidos no mercado financeiro enquanto não utilizados; deficiência na atuação do conselho.⁹ Pode-se acrescentar a este rol um fato que é de conhecimento generalizado: a utilização de recursos do serviço de transporte escolar das prefeituras para cobertura de outras despesas de transporte da administração municipal.

⁹ Estes itens constam em um questionário elaborado pela CGU, no âmbito do seu programa Olho Vivo no Dinheiro Público, disponível em <http://www.cgu.gov.br/olhovivo/Recursos/Questionarios/arquivos/quest_pnate.pdf>.

Quanto à alimentação escolar, abundam, nos últimos anos, denúncias e processos relacionados a casos de corrupção. Num linguajar bastante usual, existem “quadrilhas” tanto operando na oferta terceirizada da merenda escolar quanto na compra-venda de gêneros alimentícios; os pontos sensíveis parecem ser as licitações e o comprometimento da qualidade/quantidade de alimentos servidos nas escolas. Em texto que sublinha que a alimentação escolar é uma política pública estratégica para garantia da segurança alimentar e nutricional dos estudantes, o FBSAN, Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (2009), se posiciona contrário à terceirização da merenda escolar, enumerando problemas já detectados pelo próprio TCU neste tipo de oferta: fornecimento de alimentos de má qualidade, desperdício de insumos, rejeição dos alimentos pelas crianças, oferta de alimentos com validade vencida, descumprimento de regras de distribuição, armanejamento e higiene, desvio de gêneros alimentícios, entre outros.

Quanto ao PDDE, as indicações da CGU quanto a irregularidades já detectadas no programa são: recursos gastos em finalidades diversas ao PDDE; realização de despesas não previstas nas normas do programa; realização de despesas sem a execução dos serviços; não execução dos recursos; não apresentação da documentação comprobatória dos gastos efetuados.¹⁰ É oportuno, contudo, mencionar que este programa, tanto sua modalidade universal quanto a PDE-Escola, tem sido alvo de questionamentos no que diz respeito à exigência de constituição de unidades executoras (entidades privadas sem fins lucrativos ligadas a uma escola pública) para recebimento de recursos, uma vez que estas (como entidades privadas) podem estar sujeitas a injunções não afeitas ao princípio da gestão democrática da escola pública e à própria finalidade pública das ações.¹¹

OBSERVAÇÕES FINAIS

Ao longo do texto, procurei mapear as principais instâncias que são legitimamente habilitadas a exercer o controle institucional das administrações e agentes que empregam recursos federais no setor da educação. Aos órgãos que exercem o controle institucional em toda e qualquer situação em que pessoas físicas ou jurídicas utilizem recursos da União, como é o caso da CGU, Congresso Nacional, TCU, Ministério Público Federal, somou-se uma especificação de órgãos envolvidos no controle de três programas educacionais federais que envolvem transferência de recursos financeiros a estados e municípios, o PNAE, o PNATE e o PDDE. Aparece, então, com ênfase, o envolvimento no controle de órgãos do Ministério da Educação e dos conselhos de controle social da alimentação escolar e do FUNDEB. No que diz respeito aos

¹⁰ Estes itens constam em um questionário elaborado pela CGU, no âmbito do seu programa Olho Vivo no Dinheiro Público, disponível em <http://www.cgu.gov.br/olhovivo/Recursos/Questionarios/arquivos/quest_pdde.pdf>.

¹¹ A esse respeito ver: Peroni e Adrião (2007); Cruz (2002); Fonseca, Toschi e Oliveira (2004).

três programas, foram identificadas as responsabilidades nas prestações de contas e na sua apreciação, a fim de dar maior visibilidade ao complexo fluxo de informações e relações que o controle abrange.

Este fluxo do controle institucional é ele mesmo parte integrante do fluxo das políticas públicas, uma vez que essas se (re)formatam com base nas exigências normativas peculiares do controle, seja para segui-las ou para desviá-las. De outra parte, no quadro de interações suposto numa política pública, as atividades de controle também se (re)formatam para atender a novas circunstâncias. Ressalvo, contudo, que essa consideração pode ser tomada mais como uma hipótese, e penso que seria oportuno o desenvolvimento de pesquisas que lhe dessem comprovação empírica, com atenção focada nas respostas que são produzidas, em termos de ação pública, dada a interação entre agentes administrativos e agentes controladores das políticas.

Para finalizar, quero (re)marcar a pertinência do estudo do controle, seja ele institucional ou societal.

Por um lado, é indispensável a referência aos vínculos entre corrupção e não controle ou entre ética na gestão pública e controle das administrações e agentes públicos. Para ficarmos no setor da educação, refiro o estudo de práticas de corrupção e de medidas para superar a corrupção em diversos países que tem sido realizado no âmbito do projeto *Ética e Corrupção em Educação*, do Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIEP/Unesco). Em publicação recente, Hallak e Poisson (2009) oferecem muitos exemplos de corrupção na educação ao redor do mundo, assim como reúnem exemplos ou sugerem medidas para prevenir, identificar, diagnosticar e superar situações de corrupção. O quadro traçado por estes autores, somado às situações de irregularidade que foram referidas quando descrevi o controle nos programas PNAE, PDDE e PNATE, evidencia a urgência de reforçar os controles institucionais para o enfrentamento da corrupção. Devo esclarecer que não me alio àqueles que dizem que o Brasil conta com suficientes recursos para a educação, e que os problemas existentes se devem ao desvio de recursos ou à incompetente gestão destes, o que poderia ser superado com aperfeiçoamento dos processos de controle e de gestão. De fato, o atual potencial de nível de gasto público em educação, correspondente a mais ou menos 4,5% do PIB (INEP, 2008), não permitiria um avanço significativo no que respeita à expansão ou qualificação da educação escolar. É preciso mais dinheiro. Mesmo assim, penso que o conhecimento e a discussão sobre o controle institucional dos recursos da educação com os quais já contamos são tarefas sobre as quais é pertinente que nos debruçemos com um olhar acadêmico. Até porque, se mais dinheiro houver, um maior controle será requisitado.

Os vínculos entre controle, *accountability* e democracia são outra dimensão a remarcar aqui. Novamente me utilizo para isso das reflexões de O'Donnell. Em texto publicado no Brasil em 1998, tratando da (in)efetividade da lei nas democracias políticas da América Latina, este autor posiciona o “princípio da lei” (aplicação da lei de forma justa, com igualdade de tratamento para casos iguais) como um nível

intermediário entre o regime político e a estrutura socioeconômica de um país. O princípio da lei, segundo o autor, se visto como um governo de um estado democrático com base legal, implica a existência de um sistema legal que é democrático em três sentidos: preserva as liberdades e garantias políticas; preserva os direitos civis de toda a população; cria e consolida redes de responsabilidade e *accountability* que impõe o controle de todos os agentes (O'Donnell, 1998b).

Para o autor, a garantia de uma rede completa de *accountabilities* impõe que ninguém esteja acima ou além da lei (*de legibus solutus*). Sua reflexão é de que na América Latina, com exceção da Costa Rica e do Uruguai, não ocorre a efetividade dos direitos civis e da *accountability*, ou que esta efetividade é fraca. Sendo o controle institucional parte da *accountability*, sua efetividade está no cerne da construção democrática.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. A corrupção e os controles internos. *Lua Nova*, São Paulo, 2005, p.137-173.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil* (versão atualizada, com emendas constitucionais). Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br>>.

_____. *Lei complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. *Lei n. 10.880*, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Brasília, 2004.

_____. *Decreto n. 6.094*, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, 2007a.

_____. *Lei n. 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, 2007b.

_____. *Lei n. 11.497*, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. *Texto para Discussão*, Brasília, n. 1352, ago. 2008.

CGU. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Gestão de recursos federais*. Manual para os agentes municipais. Brasília: CGU, 2005. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes>>. Acessado em: fevereiro de 2009.

_____. *Olho vivo no dinheiro público*. Controle social. Orientação aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2008. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes>>. Acessado: em junho de 2009.

_____. *Portal da Transparência já expõe mais de R\$ 5,6 trilhões do orçamento federal*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2009/noticia11309.asp>>. Brasília: CGU, 2009. Acessado em: setembro de 2009.

- CRUZ, Rosana Evangelista da. *Banco Mundial e política educacional: o Projeto Nordeste para a educação básica e seus desdobramentos no Piauí*. Dissertação (mestrado). São Paulo, USP, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1998.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do executivo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FONSECA, Franciso; ANTUNES, Fernando; SANCHEZ, Oscar. Controles internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.
- FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira (Orgs.). *Escolas gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: Editora da UCG, 2004.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. A terceirização da comida. *Le Monde Diplomatique Brasil*, abr. 2009.
- GIL, Juca Pirama Camargo. *Financiamento da educação e gestão democrática: um estudo acerca do conselho do Fundef, no âmbito da União*. Tese (doutorado). São Paulo, USP, 2007.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa. *Orçamento participativo, controle social e o poder público municipal: a experiência de União da Vitória/PR (1997-2000)*. Dissertação (mestrado). São Paulo, USP, 2002.
- HALLAK, Jacques; POISSON, Muriel. *Écoles corrompues, universités corrompues: que faire?* Paris: Institut International de Planification de l'Éducation, Éditions Unesco, 2009.
- INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. *Cartilha do transporte escolar*. Brasília, 2005.
- _____. *Percentual do investimento total em relação ao PIB por dependência administrativa*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducao>>.
- LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. Conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. In: SOUZA, Donald Bello (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008, p. 75-96.
- MEC/FNDE/CD. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. *Resolução n. 4*, de 17 de março de 2009. Dispõe sobre os processos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília: MEC, 2009a.
- _____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. *Resolução CD/FNDE n. 14*, de 8 de abril de 2009. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar. Brasília: MEC, 2009b.
- _____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. *Resolução CD/FNDE n. 38*, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília: MEC, 2009c.
- _____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. *Resolução n. 41*, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 14 da Resolução n. 4, de 17 de março de 2009, referente ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Brasília: MEC, 2009d.
- _____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. *Resolução CD/FNDE n. 42*, de 10 de agosto de 2009. Altera o valor *per capita* para a oferta da alimentação escolar nas creches participantes do programa nacional de alimentação escolar. Brasília: MEC, 2009e.

MEC/FNDE. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *FNDE realiza inspeção de escolas*. Brasília: FNDE, 2009a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>.

_____. *Manual de orientação para constituição de unidade executora*. Brasília: FNDE, 2009b.

MEC/SECAD. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Educação. *Manual de educação integral para obtenção de apoio financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2009*. Brasília: MEC, 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República no Estado do Ceará e Centro de Defesa da Criança e do Adolescente no Ceará. *Transporte escolar: via legal para uma educação de qualidade*. Fortaleza, 2006.

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

_____. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, n. 51, p. 37-61, jul. 1998b.

_____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, n. 7, p. 11-34, maio 2001.

OLIVEIRA, Arildo. Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. In: TRIBUNAL de Contas da União. *Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília, 2001, p. 143-206. (Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras).

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Thereza (Coord.). *Programa Dinheiro Direto na Escola: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação?* Brasília: INEP, 2007.

PERUZZOTTI, Enrique. La política de accountability social en América Latina. In: VERA, Ernesto Isunza; OLIVERA, Alberto J. (Coord.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ciudad de México: Câmara de Diputados, CIESA, Universidad Veracruzana, Miguel Angel Porrúa, 2006.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social, la otra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Org.). *Controlando la política*. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Participação e controle social*. Brasília, Controladoria Geral da União, 2008. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaOrgaosFiscalizacao.asp>>.

ROCHA, C. Alexandre Amorim. *O modelo de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições Legislativas sobre o mesmo*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Consulta_Publica/agencia_nacion.htm>. Acessado em: 15 de junho de 2009.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. Controle social: reformando a administração para a sociedade. In: TRIBUNAL de Contas da União. *Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública*. Brasília, 2001, p. 21-74 (Prêmio Serzedello Corrêa 2001: monografias vencedoras). Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/concursos/premio_serzedello/concursos_anteriores/monografias_2001.pdf>. Acessado em: 15 de junho de 2009.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Natalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_8.pdf>.

SIRAQUE, Vanderlei. *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. Dissertação (mestrado), São Paulo, PUC/SP, 2004.

SOUZA, Donald Bello (Org.) *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

SPECK, Bruno Wilhelm; NAGEL, José. A fiscalização dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.

SPECK, Bruno Wilhelm; SADEK, Maria Teresa; FIGUEIREDO, Marcelo; FELIPPE, Kenarik Boujikan. Os atores do sistema de justiça. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Vamos fiscalizar os gastos com alimentação escolar* (slides interativos dirigidos ao controle social do programa). Brasília: TCU, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.efs.org/portal/page/portal/TCU/comunidades/educacao/cae/htdocs/index2.htm>>.

_____. *Conhecendo o tribunal*. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2002.

_____. *Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília, 2006.

_____. [Notícia *Voz do Brasil*, em 27/8/2008]. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/voz_brasil/detalhe?docId=98362>. Acessado em: agosto de 2009.

UMANN, Jorge Miguel Bonatto. *O controle social e público da gestão financeira da educação através de conselhos municipais em Triunfo/RJ: uma reflexão das relações governo e sociedade*. Dissertação (mestrado). Porto Alegre, PPGEDU/UFRGS, 2008.

VERA, Ernesto Isunza. Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, projetos políticos y rendición de cuentas. In: VERA, Ernesto Isunza; OLVERA, Alberto J. (Coord.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, CIESA, Universidad Veracruzana, Miguel Angel Porrua, 2006.

r NALÚ FARENZENA é professora da Faculdade de Educação da UFRGS; mestre e doutora em Educação pela UFRGS. E-mail: nalu.farenzena@gmail.com

*Recebido em maio de 2010.
Aprovado em julho de 2010.*