

A Contribuição dos Órgãos de Controle na Implantação de Políticas Públicas Descentralizadas - Programa Bolsa Família

Resumo: Objetivos: Apontar as contribuições do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União no processo de implantação do Programa Bolsa Família.

Métodos: Os dados foram coletados a partir dos relatórios de fiscalização de municípios elaborados pelos técnicos da CGU e disponibilizados na página da Internet. Foram utilizados os relatórios completos referentes às ações de fiscalização realizadas entre 2004 e 2007. Os apontamentos levantados foram organizados em 10 grupos de categorias.

Resultados: Foram realizadas 900 fiscalizações e analisados 897 relatórios (3 não estavam disponíveis). Em 47 municípios o Programa Bolsa Família não foi auditado, resultando em uma amostra final de 850 municípios. (15,30% dos municípios brasileiros). Desses, 90% apresentaram algum apontamento por parte dos técnicos da CGU.

Palavras-Chave: Controle Interno e Externo, Programa Bolsa Família, Transferência de Renda, accountability.

I. Introdução

O Programa Bolsa Família caracteriza-se por ser um programa de caráter federativo, ou seja, sua gestão é feita de forma compartilhada pelos três níveis governamentais. Esse desenho implica em desafios em sua implantação, uma vez que a República Federativa do Brasil é composta pela União, Distrito Federal, 26 estados e 5.564 municípios, todos entes autônomos segundo a Constituição de 1988. Essa complexidade institucional delega à União o papel relevante de articulação e coordenação das ações dos atores envolvidos. Apesar da gestão do Programa ser realizada pelas três esferas de governo, municipal, estadual e federal, o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) são administrados principalmente pelos municípios. São eles os responsáveis pela identificação, caracterização e cadastramento das famílias pobres para o recebimento do benefício do Bolsa Família.

Fato é que desde a sua criação em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família vem passando por diversas modificações e aprimoramentos refletindo o esforço do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de torná-lo cada vez mais aderente aos objetivos de redução da pobreza e erradicação da fome no Brasil. Como consequência, o Brasil vem observando reduções significativas nos padrões de desigualdade e pobreza que estavam estagnados por longas décadas, e o Programa Bolsa Família tem tido papel fundamental nessa redução como demonstra uma vasta literatura, por exemplo, Rocha (2007), Carvalho (2006), Bourguignon, Ferreira e Leite (2007), Cury e Leme (2007) e Soares e Zepeda (2008).

Entre estes aprimoramentos destacam-se ações como a unificação dos programas de transferência de renda existentes anteriormente, o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados que suportam o programa, a articulação intersetorial e a integração com outras políticas de governo, além do aperfeiçoamento constante de mecanismos de auditoria e controle.

Entretanto, apesar dessas iniciativas de qualificação da gestão do Programa, alguns problemas ainda comprometem a qualidade da gestão municipal e, para que o Bolsa Família tenha êxito em seus objetivos, é fundamental que os municípios brasileiros garantam o bom funcionamento das ações do programa. Como a participação de atores políticos tão diversos com vistas a atingir um objetivo comum não é simples de ser obtida, os mecanismos de *accountability* e controle interno e externo são fundamentais neste processo. Com essa finalidade, a criação da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família, em 2005, garantiu a institucionalização de fortes mecanismos de controle com vistas a uma maior efetividade e a uma menor ocorrência de desvios de finalidade do Programa.

Partindo deste contexto, o presente artigo destina-se discutir o papel do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU) no processo de consolidação do Programa Bolsa Família nos municípios brasileiros, na perspectiva da Rede Pública de Fiscalização. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental tendo como base a síntese dos relatórios gerenciais de fiscalização da CGU, através de técnica direta de análise de conteúdo, com vistas a traduzir categorias representativas das constatações elencadas nos referidos relatórios.

II. A Administração Pública e o papel dos Órgãos de Controle

A implantação de programas federais de desenho descentralizado e, conseqüentemente, a implantação de políticas públicas nacionais, só se fará de maneira transparente e por meio de um processo gerencial caso existam, invariavelmente, processos de responsabilização e de controle social bastante atuantes. Neste sentido, trabalhos como Santos & Cardoso (2001), Ribeiro Filho (2002) e Revorêdo (2006), ressaltam o papel do “Controle” nesse processo.

A relação entre a atuação dos agentes públicos e os Órgãos de Controle Interno e Externo favorece a democratização da administração pública por ampliar a capacidade de resposta dos agentes (*answerability*) e a *accountability* de gestores e burocracias governamentais. A conceituação de *accountability* pode ser observada em trabalhos como o de Andréas Schedler (1999), que propõe duas conotações básicas para o termo *accountability*, uma delas relacionada com a capacidade de resposta dos agentes (*answerability*), e a outra com a capacidade de impor sanções por parte das agências de *accountability* (*accounting agencies*), com a respectiva perda de poder para os que agirem não obedecendo os deveres públicos. Nesse contexto, é importante lembrar que, para o autor, a capacidade de resposta está intimamente relacionada com a obrigação dos agentes públicos de explicarem os seus atos.

Entretanto, para a análise proposta cabe recordar a definição clássica feita por O’Donnell (1998) para as duas formas de *accountability*, a vertical e a horizontal. Para o autor, a *accountability* vertical representa a relação entre a população e os entes públicos, pressupondo uma ação entre duas esferas desiguais. Nesse caso, a relação manifesta-se principalmente por meio das eleições, representando um fluxo de “baixo para cima”. Por outro lado, o que o autor conceitua como sendo *accountability* horizontal relaciona-se com a existência de agências estatais que se relacionam como iguais, através do mecanismo conceituado na literatura de *checks and balances*, pressupondo ações de mútuo controle e fiscalização. Desse modo, o pressuposto da *accountability* horizontal garante um forte instrumento de responsabilização da ação governamental.

Ainda segundo O'Donnell, para que seja possível a manifestação da *accountability* horizontal é necessário que existam “*agências estatais que têm 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 emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas*” (O'Donnell: 1998, 40).

Assim, o autor defende que a *accountability* horizontal só é realmente efetiva no âmbito da administração pública caso sejam respeitados alguns requisitos como a autonomia, inclusive financeira; a existência de informação confiável e adequada, além da existência de redes bem estruturadas. *Accountability* horizontal, entendida conforme a conceituação de O'Donnell (1998) é, desse modo, produto de uma rede de agências, internas ao estado

No âmbito do Estado Brasileiro as ações de *accountability* horizontal tiveram papel destacado a partir da Constituição de 1988, conforme seus art.70 e art. 74:

“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 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, o que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

.”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”.

No âmbito do Poder Executivo Federal, o Sistema de Controle Interno é composto pela Controladoria Geral da União e pelos órgãos setoriais que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e

da Casa Civil. Já no legislativo destaca-se o papel do Tribunal de Contas da União no papel de órgão responsável pelas ações de controle e fiscalização.

Esses órgãos visam, com sua atuação, contribuir para a garantia do estado democrático de direito em busca do aperfeiçoamento da ação pública, não limitando-se a uma análise legalista. Desse modo, a ação de controle deve estar integrada com o planejamento, execução e retroalimentação das atividades do sistema político, conforme ressalta Bio (1996). De acordo com o referido autor:

“o conteúdo da função controle não pode ser dissociada do planejamento, que de certa forma fixa padrões para aferição dos resultados reais. Se não há nenhum padrão, torna-se difícil, senão inviável a avaliação do desempenho real. Por outro lado, de pouco ou nada adianta o estabelecimento de planos se a execução posterior não for confrontada com os mesmos“ (Bio: 1996: 43).

Por fim, a ação de fiscalização e controle deve ser vista como indutora do comportamento do agente que fiscaliza, direcionando a ação para o que considera como “ideal”.

III. A Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família é o programa social do Governo Federal de maior visibilidade atualmente. Desde que foi criado, sempre foi pauta de noticiários e objeto de estudos acadêmicos. Assim, é de se supor que o papel dos órgãos de controle, exercendo forte *accountability* horizontal, sempre esteve presente na formulação e implantação das melhorias efetuadas no programa.

Considerando o caráter público e os princípios éticos que norteiam o Programa Bolsa Família, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome não negligenciou o papel das instâncias de controle no processo de amadurecimento de uma política federal de erradicação da pobreza¹. Assim em uma iniciativa sem precedentes, o MDS reuniu as instituições com funções de controle interno e externo com o objetivo garantir que a população pobre brasileira tivesse seu direito garantido de receber o benefício do Bolsa Família.

Como resultado, em janeiro de 2005, o MDS, o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público Federal (MP), a Controladoria Geral da União (CGU), e os ministérios públicos estaduais formalizaram a “Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família”. O objetivo principal da Rede de Fiscalização é o de ampliar de forma substancial a fiscalização e o monitoramento do programa. Ela pressupõe a troca de informações quanto a indícios de irregularidades e a melhoria da efetividade das ações de fiscalização.

O MDS procurou garantir, assim, a consolidação de uma relação qualificada e transparente de transferência de recursos entre estados e municípios, sempre observando as peculiaridades do pacto federativo. Neste sentido, a Controladoria Geral da União, por meio do seu Programa de Fiscalização dos Municípios, exerce papel fundamental na cadeia de relações estabelecida no âmbito da Rede Pública de Fiscalização.

IV. A Controladoria Geral da União (CGU) e o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos

A Corregedoria-Geral da União foi criada em 02 de abril de 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.143-01, com o objetivo de combater a fraude e a corrupção no serviço público federal e defender o patrimônio público da União. Em 28 de maio de 2003, na forma da Lei nº 10.683, a Corregedoria tem seu nome alterado para Controladoria Geral da União e passa a ter como titular o Ministro de Estado do Controle e da Transparência.

De acordo com as informações constantes da página eletrônica da CGU na Internet (www.cgu.gov.br), suas atribuições são embasadas da seguinte forma:

Conforme preceitua a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e o Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, compete à Controladoria Geral da União assistir direta e indiretamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, quanto aos assuntos que, no âmbito do poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção, e ouvidoria.

Compete também à CGU dar devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

Além disso, a CGU deve exercer como órgão central, supervisão técnica dos órgãos que compõe o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição, e das unidades de ouvidoria do poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

Assim, percebe-se que a CGU, de acordo com a concepção de agências de *accountability* exposta por Figueiredo (2002), pode ser considerada uma agência desse tipo, uma vez que se baseia na percepção da necessidade se levar a conferir transparência à gestão da coisa pública, além de funcionar como uma agência de transparência, de responsividade e de prestação de contas de recursos públicos.

Ou seja, cabe à CGU tanto a função de auditar (verificação de processos) quanto de fiscalizar (foco na efetividade) as ações que dizem respeito à União, tornando-as mais transparentes para a sociedade. Cumprindo suas funções legais e visando fiscalizar a

aplicação dos recursos públicos federais transferidos por meio de programas, convênios e contratos aos municípios brasileiros, em abril de 2003 a CGU começou a realizar as fiscalizações de municípios por meio de sorteio público.

Antes da realização de cada sorteio a CGU edita uma Portaria na qual especifica as regras que irão vigorar para aquele sorteio. Para operacionalizar os sorteios, a CGU adotou o mesmo modelo da loteria federal. O procedimento de sorteio é aberto ao público e conta com a presença de representantes do poder Executivo, Legislativo e Judiciário. São sorteados aleatoriamente 60 municípios em todo território nacional, em todas as regiões e estados, que serão fiscalizados por uma equipe de funcionários da CGU. Para balizar a ação de fiscalização, os técnicos utilizam parâmetros definidos pelo órgão para a verificação de documentos e averiguação das condições dos serviços ofertados à população.

Durante essas visitas, caso sejam identificadas irregularidades, essas constatações são encaminhadas e discutidas com o responsável municipal para que este possa apresentar as justificativas para as situações encontradas. Além disso, o resultado do trabalho de auditoria e fiscalização é encaminhado aos órgãos do poder Executivo, do Legislativo e do Judiciário que têm competência legal para prosseguir na fase investigatória.

As sínteses dos relatórios de auditoria são publicadas na página eletrônica da CGU (<http://www.cgu.gov.br>), sendo que, a partir do 12º sorteio, os relatórios passaram a ser publicados na íntegra.

A pesquisa realizada aqui utiliza dados das auditorias referentes ao intervalo compreendido entre o 11º e o 25º sorteio.

4 . Metodologia

Para a elaboração deste artigo foram analisados todos os relatos publicados em decorrência dos resultados das auditorias realizadas aos municípios sorteados entre os dias 30 de junho de 2004 e 09 de outubro de 2007. Em cada relatório verificou-se a auditoria da gestão dos recursos relacionados à ação “Transferência de Renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza (Lei 10.836 de 2004) do Programa de Transferência de Renda com Condicionais”. Os critérios para cada sorteio são definidos por meio de portaria publicada pela CGU. Em sua maioria, são sorteados municípios de todas as unidades federativas sempre com população inferior a 500 mil habitantes. Cada sorteio seleciona 60 municípios que serão fiscalizados.

A partir da leitura dos relatos das constatações observadas nas visitas *in loco*, foram criadas 11 categorias de análise, com sub-categorias de situações, a fim de possibilitar o cálculo de suas freqüências. As categorias criadas foram:

Grupos de Situações	
1	Coordenação Municipal do Programa Bolsa Família
2	Operação da Instância de Controle Social
3	Gerenciamento de Formulários
4	Cadastramento
5	Sistema de Entrega e Posse de Cartões
6	Atuação do Agente Operador do Programa
7	Gestão de Benefícios
8	Gestão das Condicionalidades
9	Programas Complementares
10	Índice de Gestão Descentralizada

Fonte: Autor

Os dados Coletados foram Tabulados para a realização da análise exploratória.

VI. Resultados

No período de 30 de junho de 2004 a 09 de outubro de 2007, a CGU realizou 15 sorteios (do 11º ao 25º), resultando na execução de 900 fiscalizações a municípios (todos os sorteados). Cada fiscalização gerou um relatório que foi disponibilizado na página do órgão na Internet. Três dos 900 relatórios de fiscalização não estavam disponíveis em arquivo no momento da coleta de dados. Portanto, a análise foi realizada com os 897 relatórios disponíveis. Desses, 47 municípios não tiveram o Programa Bolsa Família como objeto de fiscalização. Desse modo, a amostra desse estudo é constituída de 850 relatórios de fiscalização (850 municípios), o que corresponde a 15,30% dos municípios brasileiros.

Os municípios presentes da amostra não estão distribuídos de forma homogênea pelas regiões brasileiras, assim, a Tabela 1 apresenta a consolidação dos municípios fiscalizados em relação ao total de municípios das regiões. A análise dos apontamentos revelou que, em 90,71% dos municípios fiscalizados, havia ao menos uma categoria de apontamento.

Tabela 1. Porcentagem de municípios em que o Programa Bolsa Família foi fiscalizado

Região	Municípios Fiscalizados	Total de Municípios *	% de municípios fiscalizados do total de municípios
Nordeste	292	1.793	16,29
Norte	93	449	20,71
Sudeste	223	1.668	13,37
Sul	163	1.188	13,72
Centro-Oeste	79	466	16,95
Total	850	5.564	15,28

Fonte: Controladoria Geral da União
*Contagem da População 2007 - IBGE

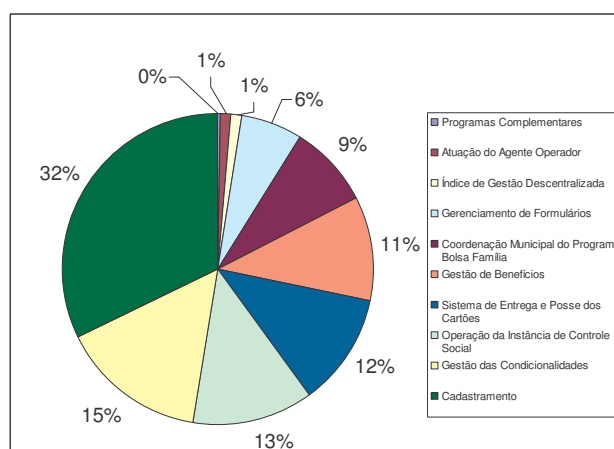
Tabela 2. Municípios fiscalizados que receberam algum apontamento

Sorteio	Número de Municípios sorteados	Municípios fiscalizados com relatório	Municípios com apontamentos	% de municípios com apontamentos
11	60	60	41	68,33
12	60	58	52	89,66
13	60	60	55	91,67
14	60	59	53	89,83
15	60	40	32	80,00
16	60	49	44	89,80
17	60	60	56	93,33
18	60	58	56	96,55
19	60	54	51	94,44
20	60	60	51	85,00
21	60	58	51	87,93
22	60	60	58	96,67
23	60	59	58	98,31
24	60	60	60	100,00
25	60	55	53	96,36
Total	900	850	771	90,71

Fonte: Controladoria Geral da União

O percentual de municípios com algum tipo de apontamento dimensiona as dificuldades ainda existentes no processo de consolidação do Programa Bolsa Família nos municípios brasileiros. De acordo com os resultados levantados, a proporção de municípios com algum tipo de apontamento aumentou ao longo dos sorteios o que pode ser parcialmente explicado pelo aumento da complexidade no gerenciamento do Programa ao longo dos anos e pela consolidação de novos modelos institucionais de auditoria e fiscalização.

Gráfico 1. Relação de Apontamentos por grupo



Como é possível observar, pelo Gráfico 1, as categorias relacionadas ao Cadastramento são as que mais receberam apontamentos durante as fiscalizações da CGU, com aproximadamente um terço dos municípios apresentando algum tipo de ocorrência. Os grupos seguintes são os relacionados à Gestão das Condiçionalidades, à Operação da

Instância de Controle Social e ao Sistema de Entregas e Posse de Cartões.

Adiante segue uma análise dos grupos de categorias mais relevantes, com informações a respeito da freqüência de ocorrência do grupo ao longo dos sorteios. Além disso, em alguns casos, é apresentada a proporção de municípios com apontamentos em categorias específicas de cada grupo.

1) Coordenação Municipal do Programa Bolsa Família

O grupo denominado “Coordenação Municipal do Programa Bolsa Família” está relacionado com apontamentos referentes a condições adversas na Coordenação Municipal do Programa que resultam em deteriorização da gestão local do Programa. Como é possível observar, as ocorrências relacionadas a esse grupo de categorias passou a ser relevante a partir do 15º sorteio, realizado em 14 de abril de 2005. Por meio do Gráfico seguinte observa-se a distribuição da ocorrência das categorias na amostra analisada. Cerca de 20% dos municípios fiscalizados não haviam formalizado a Coordenação do Programa Bolsa Família até a data da visita *in loco*.

Gráfico 2. Freqüência de apontamentos referentes ao Grupo – Gestão do Programa

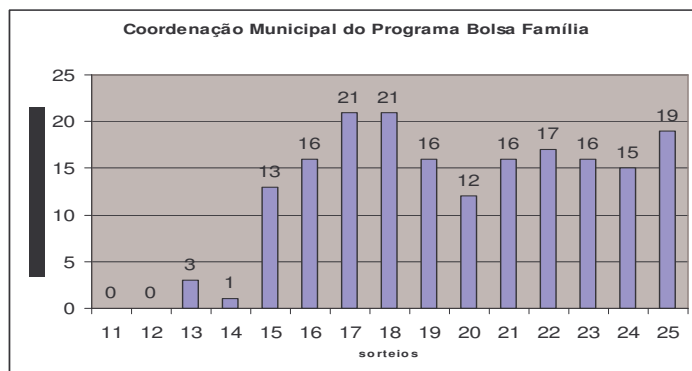
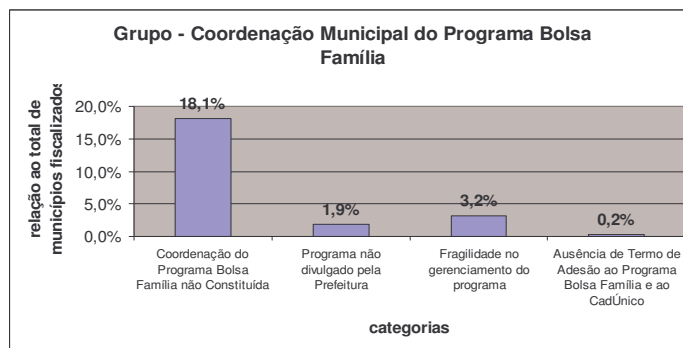


Gráfico 3. Proporção de Municípios com apontamentos



2) Operação da Instância de Controle Social

No que se refere à Operação da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família, assim como no caso dos apontamentos referentes à Coordenação do Programa, sua ocorrência passou a ser mais relevante a partir do 15º sorteio, atingindo o pico de ocorrências no 24º sorteio, realizado em 24 de julho de 2007. Apesar da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família estabelecer o Controle Social como um dos componentes do Programa, 8% dos municípios fiscalizados ainda não haviam constituído o órgão de controle.

Gráfico 4. Frequência de apontamentos – Operação da Instância de Controle Social

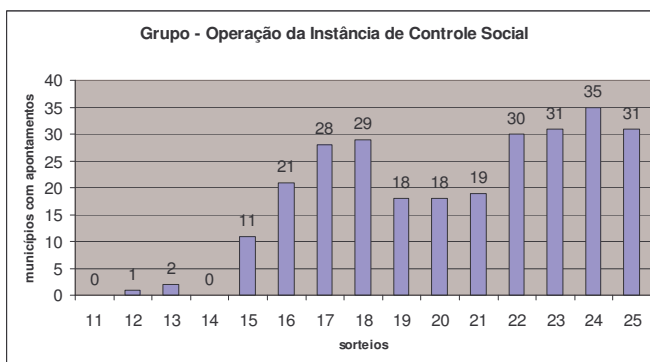
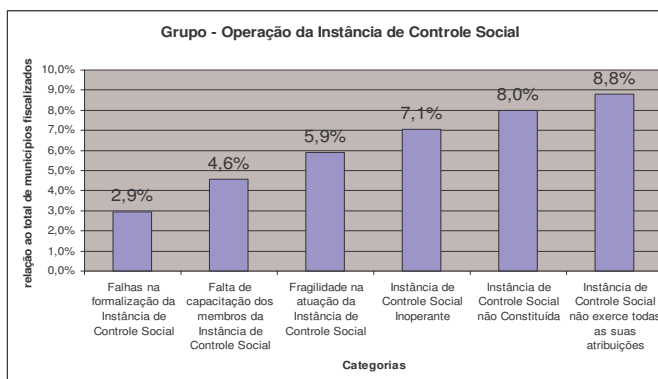


Gráfico 5. Proporção de municípios com apontamentos



3) Gestão de Formulários

Outro fator importante no processo de gestão do Programa Bolsa Família nos

municípios refere-se à gestão dos formulários de cadastramento dos beneficiários. De acordo com as informações levantadas pelas fiscalizações, nota-se que as questões referentes ao gerenciamento de formulários no município vem perdendo relevância ao longo do tempo. Entretanto, é substancial a proporção de municípios da amostra que apresentam falhas no acondicionamento e arquivamento dos formulários do CadÚnico, 10,71% dos municípios. Essa situação dificulta qualquer procedimento de fiscalização e auditoria realizado no município.

Gráfico 6. Frequência de apontamentos – Gestão de Formulários

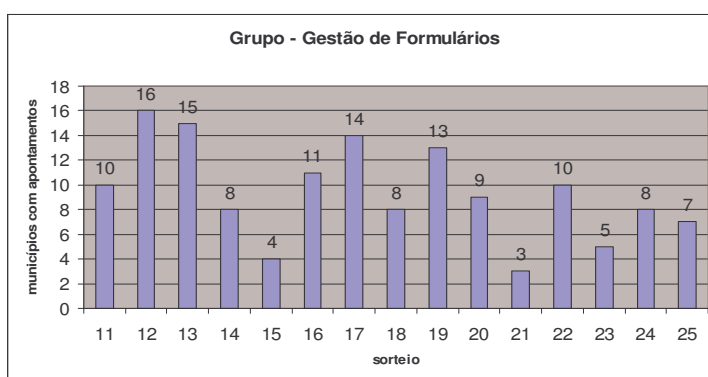
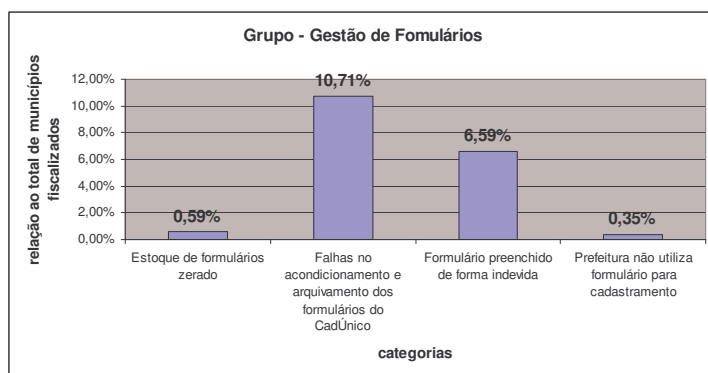


Gráfico 7. Proporção de Municípios com apontamentos



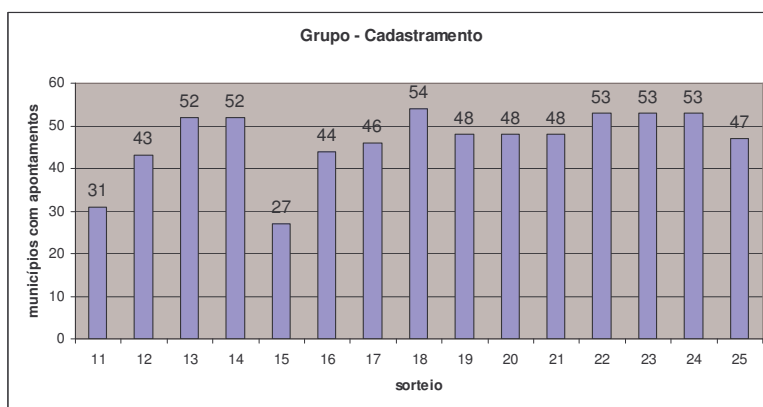
4) Cadastramento

Como descrito em seção anterior, o grupo de categorias relacionado ao cadastramento é o que apresenta o maior número de municípios com apontamentos levantados pelas fiscalizações da CGU. Desde os primeiros sorteios pesquisados até o último levantamento de dados a ocorrência de apontamentos nesse grupo é muito elevado.

Como a gestão do Cadastro é uma etapa de alta complexidade gerencial, o número de categorias é o maior dentre os grupos. Das 17 categorias elaboradas, o Gráfico 9 apresenta as 8 mais relevantes na amostra e o percentual de municípios que, em algum dos sorteios, recebeu apontamento nesses quesitos.

As categorias mais relevantes referentes à ao grupo “Cadastramento” revelam que pelo menos 1/3 (um terço) de todos os municípios fiscalizados apresentaram cadastros com informação de endereço do beneficiário desatualizada. Essa situação é altamente comprometedora para alcançar os objetivos do programa.

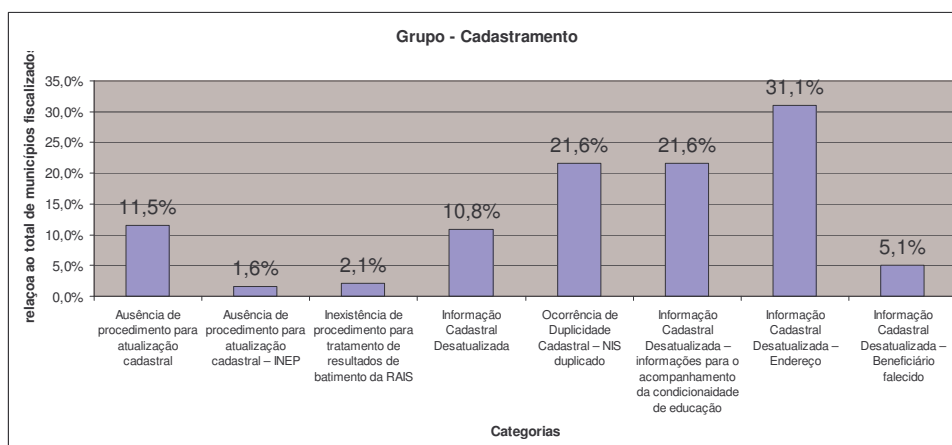
Gráfico 8. Frequência de apontamentos - Cadastramento



A desatualização de dados cadastrais tem reflexo direto na folha de pagamentos do Programa, qualquer ingerência nessa etapa é capaz de comprometer os resultados esperados. Neste sentido, as ações de controle, mais do que fiscalizar a legalidade da ação do gestor, contribuem para a efetividade da ação do ente municipal.

Ainda com relação à gestão do CadÚnico, os relatórios de fiscalização da CGU mostram que em 21,6% dos municípios as informações do CadÚnico referentes ao acompanhamento das condicionalidades do Programa também estão desatualizadas. Não obstante as informações estarem em situação de não atualização, em 11,5% dos municípios foi constatado que não existe qualquer procedimento para a atualização freqüente dos dados das famílias beneficiárias. Tanto a desatualização quando a falta de mobilização para a atualização cadastral tem reflexos diretos na implantação do Programa Bolsa Família.

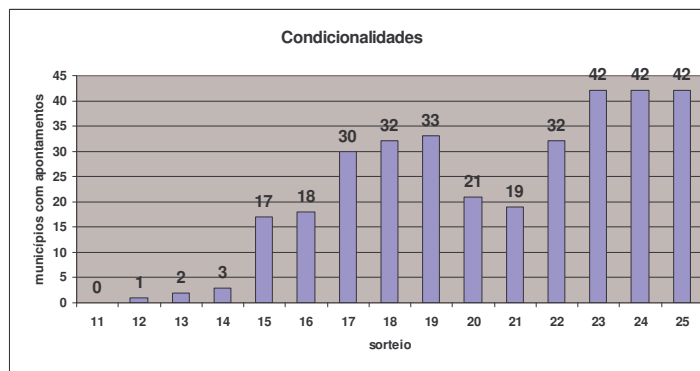
Gráfico 9. Proporção de municípios com apontamentos em categorias selecionadas



5) Condicionais

Por fim, é interessante analisar o comportamento dos registros relacionados à gestão das condicionalidades do programa. Assim como os grupos referentes à Coordenação e à Instância Social do Programa, os apontamentos referentes à gestão de condicionalidades só passaram a ser significativos a partir do 15º sorteio.

Gráfico 10. Freqüência de Apontamentos – Gestão das Condicionais



De acordo com os relatórios da CGU, a categoria com maior relevância no grupo referente às condicionalidades está diretamente relacionado a beneficiários que estão em situação de descumprimento de alguma das condicionalidades. São, cerca de 20% de municípios com esse apontamento.

VII. Conclusões

O processo de redemocratização brasileiro, iniciado no início da década de 1980 culminou na aprovação da Constituição de 1988. Nela estão fundamentados os direitos sociais básicos de todos os cidadãos brasileiros, além dos fundamentos da república. Dentre as disposições constitucionais ressaltam-se aquelas referentes ao controle interno e externo da administração pública, quis o constituinte assegurar que as ações de fiscalização e auditoria seriam efetivamente implementadas no Brasil.

Entretanto, apenas 15 anos depois da promulgação da Carta Magna, foi criada a Controladoria Geral da União - CGU com a função precípua de buscar a transparência e a efetividade dos gastos públicos federais. De forma coerente com sua missão, ainda em 2003, de forma experimental, a CGU realizou os primeiros Sorteios Públicos para fiscalização de municípios brasileiros. Desde então já foram realizados 25 sorteios que resultaram na fiscalização de aproximadamente 1500 municípios.

De acordo com a análise dos resultados apresentados neste artigo, é possível afirmar que, a constituição e o constante aperfeiçoamento da rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família tiveram impacto direto nas ações da CGU nos municípios.

Os sorteios de número 11, 12, 13 e 14 foram realizados antes da constituição da rede de fiscalização, enquanto que, os sorteios realizados posteriormente já estiveram sob a institucionalização dessa rede de agentes públicos. Como é possível verificar nos gráficos referentes às frequências de apontamentos, todos os grupos de categorias (exceto o referente a formulários) apresentou incremento substancial. O único indício de alteração institucional que justifique uma alteração substancial em todos os grupos só pode estar relacionado à criação da Rede de Pública de Fiscalização.

Um estudo mais profundo e amplo dos relatórios de auditoria e fiscalização da GCU poderão confirmar, com o tempo, que a atuação em rede das agências de accountability horizontal, contribuem significativamente para a garantia do estado democrático de direito e estão em consonância com busca constante pelo aperfeiçoamento da ação pública.

Assim, os resultados demonstrados nesse artigo contribuem para a análise desse novo arranjo institucional criado pela interação entre um órgão executor e definidor de políticas públicas e um órgão de controle da administração.

VIII. NOTAS

i. No âmbito de sua estrutura interna, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)

consolidou seu compromisso com o controle do Programa Bolsa Família com a publicação, em setembro de 2004, da portaria SENARC/MDS nº 1. A referida portaria estabeleceu as diretrizes e a sistemática de atuação da Coordenação Geral de Fiscalização da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

IX. Bibliografia

BRASIL, *Constituição da República Federativa de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, nº 191-A, de 05 de outubro de 1998.

BIO, Sérgio Rodrigues. . *Sistemas de informação: um enfoque gerencial*. . São Paulo: Atlas, 1996, 2006. 156p. Dissertação, Universidade de Brasília

BOURGUIGNON, F; FERREIRA, F.; LEITE, P. Os efeitos do Antigo Programa Bolsa Escola sobre a Pobreza, a Desigualdade, a Escolaridade e o Trabalho Infantil: uma abordagem de microsimulações. IN: BARROS, R., FOGUEL, M. ULYSSEA (Org.). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007, capítulo 22, volume 2.

CARVALHO, M. *Direitos universais - gastos focalizados: a focalização como um instrumento para universalizar direitos sociais*. Tese apresentada no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor(a) em Ciências Humanas: Sociologia, 2006.

CURY, S.; LEME, M. C. DA S. Redução da Desigualdade e Programas de Transferência de Renda: uma análise de equilíbrio geral. IN: BARROS, R., FOGUEL, M. ULYSSEA (Org.). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007, capítulo 21, volume 2.

O'DONNELL, Guilherme (1998) *Accountability horizontal e novas poliarquias*, Lua Nova, nº 44

REVORÊDO, Wirla Cavalcanti. *O papel do tribunal de contas na promoção da efetividade dos hospitais públicos do estado de Pernambuco: um estudo baseado na visão dos stakeholders*. Recife, 2006. 156p. Dissertação, Universidade de Brasília

RIBEIRO FILHO, José Francisco. *Controle Gerencial para Entidades da Administração Pública*. 2º Prêmio STN de Monografia, Brasília, ESAF, 1998, pp.339-396.

ROCHA, S. Os “Novos” Programas de Transferências de Renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. IN: BARROS, R., FOGUEL, M. ULYSSEA (Org.). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007, capítulos 18, volume 2.

SANTOS, Luiz Alberto; CARDOSO, Regina Luna Santos. *Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública*. Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografias vencedoras, in www.tcu.gov.br

SCHEDLER, Andrés (1999) *Conceptualizing accountability* In. Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner (eds.) *The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.

SOARES, S.; ZEPEDA, E. Todas as transferências de renda diminuem a desigualdade? Centro de Pobreza Internacional, *One Pager*, no. 36, Janeiro de 2008.

VIEIRA FS. *Qualificação dos Serviços farmacêuticos no Brasil: aspectos inconclusos da agenda do Sistema Único de Saúde*. Ver Panam Salud. 2008:24(2):91-100

Sítios: www.cgu.gov.br
www.mds.gov.br