

AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL, NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

Fábio da Silva Araújo

UFPE

E-mail: fabioaraujo@hotmail.com

Jorge Expedito de Gusmão Lopes

UFPE

E-mail: jlopes@ufpe.br

Karina Simões Campelo

UFPE

E-mail: karinasimoes@yahoo.com.br

Wesley Serbim Umbelino

UFPE

E-mail: wserbim@gmail.com

RESUMO

O presente estudo buscou identificar as principais falhas e/ou empecilhos, apontados nas fiscalizações realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), diante do seu programa de fiscalização de municípios, por meio de sorteios públicos, acerca das ações dos Conselhos Municipais, que acarretou aos conselheiros dificuldade em realizar suas ações de controle social com efetividade. A metodologia deste estudo engloba a análise de conteúdo das sínteses dos relatórios de fiscalização, em nome dos 18 sorteios de fiscalização de municípios realizados entre os anos de 2003 e 2005, com a apresentação de nove categorias de análise que identificam as principais falhas e/ou empecilhos apontados nas respectivas fiscalizações realizadas pelo órgão de controle federal, a saber: 1. desconhecimento, por parte de seus membros, das atribuições regimentais destes e do Conselho ao qual se vinculam; 2. ingerência nas atividades do Conselho, bem como em sua composição por parte da Administração Municipal; 3. ausência de estímulo à participação popular / Interação com a comunidade – *feedback*; 4. ausência de cursos de capacitação para membros dos Conselhos; 5. não segregação de funções; 6. ausência de participação dos conselhos nas licitações realizadas e execução dos programas; 7. sonegação de informações por parte da Gestão Municipal; 8. omissão do dever de implantação dos Conselhos; 9. ausência de acompanhamento da execução dos programas e aplicação dos recursos. Concluindo, há a necessidade de promover amplo processo de capacitação, além de reconfigurar a escolha e a definição dos representantes membros dos respectivos Conselhos sem a ingerência dos Gestores Municipais, com o objetivo de fortalecer a atuação e autonomia desta importante instância de Controle Social.

Palavras-Chave: Controle Social; CGU; Fiscalização; Conselhos Municipais.

ACÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL, NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

ABSTRACT

The present paper identify failures and/or obstacles, pointed at the audits by Federal Controller-General's Office (CGU), through audit cities program, chosen at public random selection, concerning the actions of the City Councils, that had hindered them to act effectively on social control. It had in its methodological boarding the content syntheses audit's analysis, by means of the eighteen selection cities from 2003 until 2005, with the presentation of nine categories of analysis that identify the main imperfections and/or obstacles pointed on the respective fiscalizations carried through the federal agency, namely: 1. unfamiliarity, on the part of its members, of the regimental attributions of these and the Council which if tie; 2. mediation in the activities of the Council, as well as in its composition on the part of the Municipal Administration; 3. absence of popular participation/interaction; 4. absence of qualification courses Council members; 5. not segregation of functions; 6. absence of Council participation carried through licitations and program execution; 7. hidden information on the part of the Municipal Management; 8. omission of the duty of Council implantation; 9. absence of program execution accompaniment and resource applications. Concluding, it has the necessity to promote ample qualification process, beyond reconfiguring the choice and the definition of the representative respective Council members without the Municipal Managers mediation with the objective to fortify the performance and autonomy of this important Social Control instance.

Key-words: Social Control; CGU; Audit; City Councils.

1 INTRODUÇÃO

Converge no mundo globalizado, em especial nos países tecnicamente denominados “*em desenvolvimento*” o discurso, por parte de seus representantes governamentais, da necessidade de instalação e fortalecimento, ainda que impostos por entes ou organismos internacionais, bem como pela sociedade civil organizada, do fortalecimento da participação social, por meio do **controle social**, com vistas a tornar mais eficientes, eficazes e efetivos a utilização de recursos públicos.

A partir da Reforma do Estado ocorrida no Brasil, iniciada no final do século passado, regulamentou-se a estruturação e fomentação de entidades com fim precípua de materializar essa ação popular, uma vez que necessária aos fins do aludido meio de controle, tendo como exemplo os denominados Conselhos Municipais (saúde, alimentação escolar, assistência social e Fundef).

A estes Conselhos, formados pela representação dos munícipes (governo e sociedade civil), compete deflagrar o elo entre as diversas ações de governo e o controle delas por meio de uma propensa co-participação na consecução destas, intervindo em seu processo de execução, e realizando, *a priori*, um controle concomitante dos resultados pretendidos.

Cumpra-lhes, dentre outros pontos, a fiscalização da prestação de contas, com vistas a agir como atores de *accountability* e *disclousere* das gestões governamentais perante a comunidade que representam.

1.2 Definição do Problema

O Controle dos gastos públicos, diante do quadro de acontecimentos políticos atuais, tem recebido status de elevada preocupação com vistas a se dar maior efetividade ao trato da aplicação dos recursos públicos e dirimir a ocorrência de desvios de finalidade.

Além do que já se tem especificado na própria Carta Magna em seus artigos 70 a 75, quando trata das ações de “Controle Interno e Externo”, sobretudo com a utilização de técnicas de auditoria e fiscalização (técnicas contábeis); a literatura demonstra a necessidade, complementar (neste esforço de regular aplicação dos recursos disponíveis), de se dar maior ênfase à participação social, com vistas ao aprimoramento dos pressupostos da transparência, *accountability*, democracia e acesso às informações gerenciais, cuja participação popular, por meio de seus representantes delegados, torna-se imprescindível.

Como já exposto, os Conselhos Municipais devem exercer importante missão com vistas ao cumprimento de tais objetivos. Entretanto, não são raros os noticiários em jornais, TVs e revistas que anunciam a conduta irregular de governantes e seus representantes que no trato da aplicação de recursos públicos, no mais das vezes, causando perplexidade e também indignação social; tal pressuposto, em tese, revela ineficiência da atuação dos respectivos conselhos.

Assim, o questionamento central deste estudo pesquisou o recorte do seguinte problema: *Quais os principais os pontos críticos, evidenciados por meio das fiscalizações realizadas pela CGU por meio do seu programa de fiscalização dos municípios, a partir de sorteios públicos, que levam os Conselhos Municipais a não desempenharem, com efetividade, suas ações enquanto instrumentos de propulsores de controle social?*

1.3 Objetivo Geral

Identificar os principais problemas, apontados nas fiscalizações realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), acerca das ações dos Conselhos Municipais, que os levam a não desempenharem com efetividade suas ações de controle social.

1.4 Objetivos Específicos

ACÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL, NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

- a) Evidenciar os principais conceitos acerca do Controle, em especial o Social;
- b) abordar o papel dos Conselhos Municipais no contexto do Controle Social – sua importância;
- c) identificar a atuação da Controladoria Geral da União quanto a fiscalização das ações dos Conselhos Municipais, a partir do **Programa de Fiscalização dos Municípios por meio de Sorteios**;
- d) apresentar as constatações apontadas nos relatórios de fiscalização emanados da CGU, acerca da atuação dos Conselhos Municipais, que contribuem para a não efetividade de sua atuação como instrumento de controle social.

1.5 Justificativa

A compreensão do desenvolvimento das ações dos Conselhos Municipais, enquanto atores importantes na perspectiva do conceito de controle social, sobretudo das possíveis falhas por estes incorridas diante de suas missões institucionais, suas causas, incidências e impactos, pode indicar possibilidades reais de progresso – principalmente no que concerne a identificação delas com vistas a melhor dimensionar um projeto de reestruturação desse modelo. Assim, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento deste segmento institucional e, por fim, do modelo de controle vigente, em específico, o “social” é de se compreender a justificativa e relevância do estudo proposto; sobretudo diante do esgotamento do modelo de controle vigente, como se pode depreender à luz dos crescentes casos de escândalos cotidianamente propalados nos mais diversos meios de comunicação.

1.6 Delimitação da Pesquisa

O presente estudo limitar-se-á a uma pesquisa exploratória da atuação dos Conselhos Municipais de municípios localizados nos Estados da região nordeste, que foram objeto de fiscalização por parte da Controladoria Geral da União (CGU), em seu programa de Fiscalização dos Municípios por meio de “Sorteios Públicos”, tomando por referência as sínteses dos relatórios de fiscalização apresentados entre os anos de 2003 a 2005, em um total de 18 sorteios realizados, divulgadas por meio sítio da CGU (www.cgu.gov.br).

2 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo exploratório, realizado por meio de uma pesquisa documental, tendo como base a síntese dos relatórios de fiscalização emanados das ações de controle efetivadas pela CGU, com uso do método dedutivo, através da técnica direta de análise de conteúdo, de Bardin, com vistas a traduzir categorias representativas das constatações elencadas nos referidos instrumentos de análise, contando, ainda, com revisão da literatura ao tema.

O estudo teve como escopo de análise a síntese dos relatórios das fiscalizações realizadas no período compreendido entre os anos de 2003 a 2005, correspondendo a realização de 18 sorteios de fiscalização de municípios dispostos no sítio da CGU, através do **Programa de Fiscalização**, que, entre os diversos pontos de investigação, verifica a atuação dos Conselhos Municipais em vista de seus objetivos institucionais, e principalmente sociais. As não conformidades apontadas nos relatórios serão elencadas e identificadas por categorias de representatividade nos diversos municípios que foram objeto das fiscalizações.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O Controle na Administração Pública

A discussão acerca do tema controle na administração pública vem sendo abordada com ênfase em diversos meios de comunicação; sobretudo em nome dos escândalos que pairam sobre a aplicação de recursos públicos nos mais diversos ambientes – Federal, Estadual e Municipal – em nosso país. O cerne principal apontado refere-se à sua efetividade e abrangência: Governamental X Social.

Diversos estudos, entre eles os apresentados por Citadini (1995), Martins (2000), Santos & Cardoso (2001), Filho (2002), Ribeiro Filho (2002), Revorêdo (2006), apontam a importância e relevância do tema “Controle” no desenvolver de um processo gerencial mais efetivo e transparente da administração pública.

O tema tem especial tratamento ao longo dos artigos 70, *caput* e § único, e art. 74, incisos I e II, da Constituição Federal, que expressam a atividade de controle em nosso ordenamento como segue:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de

AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO
PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL,
NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira 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.” (Grifamos)

Cumpra atestar que o controle externo e o controle interno, no âmbito da União, acima especificados nos mesmos dispositivos constitucionais, são exercidos pelo Poder Legislativo, com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU), no caso do controle externo, e no que diz respeito ao controle interno, no executivo federal, pela Controladoria Geral da União (CGU), respectivamente – esmeram em si o chamado controle administrativo.

No que concerne a sua atuação sobre os próprios órgãos estatais, o controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, com vistas a contribuir para a garantia do regime democrático. Assim, deve estar em constante busca de evolução em seus procedimentos e técnicas - a sociedade evolui, os modelos de gestão se aperfeiçoam e o controle não pode limitar-se ao campo, mera e exclusivamente, legalista.

Bio (1996, p.43), assim expressa o sentido da função do controle e seu alcance:

“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”.

O autor ressalta a importância do controle no ciclo de evolução das atividades do Estado, por meio de seus programas, em busca da consecução das necessidades sociais, informando que esse controle não se exaure em si mesmo, uma vez que faz parte de contexto integrado com o planejamento, execução e retroalimentação das atividades do sistema.

Filho (2002), assim aborda o seguinte ponto:

É urgente que os nossos sistemas de controle saiam da esfera da simples legalidade, da observação das formalidades que quase sempre são cumpridas, e penetre na esfera da economicidade, efetividade, eficácia e eficiência da gestão (...).

Segundo exposto por Silva (2001 apud Revorêdo 2006), o controle do Estado, em termos genéricos, ocorre por meio da separação e independência dos poderes, conforme previsto no artigo 2.º da Constituição da República Federativa do Brasil, e que foram concebidos originariamente por Montesquieu, por meio de um *sistema de freios e contrapesos*. Afora esse artigo, existem outros, na Constituição Federal de 1988 (CF), que tratam do controle das ações do Estado e dos seus gestores (de recursos públicos), quando imbuídos de suas atribuições. Salienta-se que este controle compreende não somente atos do poder Executivo, bem como dos demais poderes, enquanto gestores de atividades administrativas.

Di Pietro (1998:478), afirma que o controle na Administração Pública é 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”.

Em suas metodologias, os debates realizados de maneira prévia, concomitante e/ou à posteriori, interno ou externo, repousam, agora, e incisivamente, o questionamento de sua abrangência, principalmente em se tratando das limitações de tempo, espaço e pessoal aplicados a sua efetivação.

3.1.1 O Programa de Fiscalização dos Municípios, a partir de sorteios públicos, realizado pela CGU

Conforme se extraiu do sítio www.cgu.gov.br, no link relativo à sua função institucional, em regra a atuação CGU se respalda nos seguintes atributos expostos a seguir:

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 imediatamente 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 o 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, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno, o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO
PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL,
NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

Em nome de tais atribuições, assume como procedimentos de controle, sobretudo em face do cumprimento de sua missão institucional e constitucional, as técnicas **Auditoria** e **Fiscalização**. A primeira em nome da verificação dos procedimentos de gestão e dos processos, a segunda, com foco no objeto – sua existência e efetividade.

Diante de sua missão, e com o pressuposto da utilização da técnica de fiscalização, desde abril de 2003 a CGU vem realizando o Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos, como instrumento de verificação da regular aplicação dos recursos públicos federais transferidos, em nome dos mais diversos programas, convênios e contratos, aos diversos municípios do país.

Em seu manual de procedimentos acerca dos objetivos e diretrizes do programa de sorteios, a CGU especifica, assim, o programa:

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

O mecanismo de sorteio foi instituído, em caráter definitivo, pela Portaria nº 247, de 20 de junho de 2003, publicada no Diário Oficial da União de 23 de junho de 2003.

Os sorteios são realizados pela Caixa Econômica Federal, que utiliza a mesma tecnologia empregada em suas loterias. Representantes da imprensa escrita, da televisão e do rádio, dos partidos políticos e de entidades da sociedade civil são convidados a acompanhar os sorteios, para atestar a lisura e a imparcialidade na definição das regiões a serem fiscalizadas.

Em cada uma das unidades municipais ou da federação sorteadas, as equipes da CGU, além das execuções das ações de controle, realizam contato com a população diretamente ou por meio dos Conselhos Comunitários e outras entidades organizadas.

No respectivo programa de fiscalização em tela, atualmente, são sorteados, aleatoriamente, 60 municípios em todo país, que passam a ser objeto de fiscalização por parte de uma equipe de fiscalização desse órgão de controle, que, precipuamente, exerce função de

controle interno do Poder Executivo Federal, mas, que neste caso específico, realiza, tecnicamente, procedimento de controle externo.

Desta ação de controle, resultam relatórios de fiscalização, encaminhados ao Ministério responsável pelo Programa de aplicação de recursos e para o respectivo Gestor municipal (Prefeito). Neles as irregularidades constatadas são evidenciadas e disponibilizadas por meio do sítio da própria CGU (www.cgu.gov.br) sob a forma de “**Sínteses**” dos respectivos relatórios – no caso em apreço, objeto de estudo da presente pesquisa.¹

3.2 O Controle Social

A distribuição de recursos vem se tornando mais significativa, ou melhor, a aplicação destes em gastos na área social, em nosso país, sobretudo nas últimas duas décadas. A **Tabela 1** demonstra a relação percentual dos gastos sociais no Brasil em relação ao PIB, compreendendo o período entre 1985 e 2005, como segue:

Tabela 01 – Evolução do Gasto Social no Brasil

ANO	% PIB
1985	13,3
1990	19,0
1995	20,9
2000	15,7
2006	22,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional
www.stn.fazenda.gov.br

Em nome da materialidade dos recursos envolvidos, e principalmente em nome dos objetivos da aplicação dos mesmos, tornam-se fundamentais mecanismos de controle efetivos, não apenas formais – de conformidade, mas, afetos a verificação tempestiva da consecução da finalidade dos programas sociais que abarcam.

Fato é que, para que seja efetivo o respectivo controle, a participação social neste contexto torna-se imprescindível, uma vez que o controle institucionalizado (horizontalizado) não pode ser visto como suficiente para este pressuposto².

Callado & Paiva (2004), destacam, como segue, a importância do Controle Social e seu desenvolver no Brasil:

¹ A partir do 19º Sorteio de Municípios os relatórios de fiscalização passaram a ser publicados na íntegra.

² Neste sentido, ver: SANTOS, Luís & CARDOSO, Regina. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Prêmio Serzedelo Corrêa 2001 – Monografias vencedoras.

ACÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO
PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL,
NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

Percebe-se, no Brasil, uma interação cada vez maior entre o controle governamental e o controle social. Quanto mais democrática uma sociedade, maior deve ser a interação e o equilíbrio entre esse dois controles. Ressalte-se a importância da distinção que sempre será necessária entre essas duas esferas do controle, haja vista que o Estado terá sempre a sua atribuição precípua e a sociedade civil é fundamental para direcionar o Estado o fim a que este foi criado. (...) Portanto, são importantes a interação e o equilíbrio entre o controle governamental e o controle social.

É bem verdade que órgãos os mais diversos (Tribunal de Contas da União – TCU, Tribunais de Contas dos Estados – TCEs e/ou dos/nos Municípios – TCMs, Ministério Público Estadual – MPE, Ministério Público Federal – MPF, Câmara de Vereadores e Assembléias Legislativas, Controladoria Geral da União – CGU, bem como o Poder Judiciário, por meio dos juízes e tribunais), atuam no controle institucionalizado da coisa pública. No entanto, do ponto de vista da abrangência e concomitância das ações e fatos decorrentes da aplicação dos recursos públicos, o controle social, com efetiva participação da população, complementa e possibilita maior regularidade da ação de controle, desde que se busque a realização dos programas de governo que afetam diretamente a sociedade em nome de seu bem estar.

Assim, pode-se definir o controle social como a capacidade que a sociedade organizada possui de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do Município, Estado ou do Governo Federal. Neste sentido, os Conselhos são uma forma democrática de controle social.

Segundo Revorêdo (2006), controle social é um controle cuja origem se encontra na sociedade. A mesma autora, citando LaPiere (1954), expõe que o controle social refere-se à ação de grupos primários, não necessariamente planejada, que modifica a conduta social por meio de um sistema dinâmico de punições, conceito já discordante da a visão atual utilizada na Administração Pública. Revorêdo (2006) finaliza o debate com a indicação do pensamento de Loureiro e Fingerhann (1992): que afirmam a existência do controle social condicionada a uma participação da sociedade no controle da administração.

Importante destacar que no Brasil, diversos dispositivos legais atestam a obrigatoriedade da participação popular no discorrer dos programas sociais, sobretudo com a participação dos Conselhos Municipais, vinculando a liberação de recursos à instituição desse mecanismo de controle. A nossa Carta Magna retrata, não raramente, a importância e a

necessidade de se valorizar este instrumento de ação popular, como demonstrado a seguir, no seu Artigo 204:

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

...

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

Desse modo, controle social é a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal.

Callado & Paiva (2004) contribuem para a discussão do tema com as propostas de ações de desenvolvimento do controle social, em que apontam como condições para esse desenvolvimento a implantação de três instrumentos de ação: 1. Fórum de Interação das Instituições de Controle Governamental; 2. Fórum de Controle Social, e por fim, 3. Educação Fiscal. Os autores entendem que tais ações contribuiriam sobremaneira para o aprimoramento do controle na administração pública, em face de uma melhor e mais eficiente aplicação de recursos, com vistas ao direcionamento para a tão propalada justiça social.

Silva (2002), analisando os aspectos administrativos, culturais, políticos, sociais e históricos, dentro do contexto de controle social, concluiu que o principal alicerce para o controle efetivo da administração pública, tendo em vista o modelo gerencial implementado, é o controle social. Silva aponta ainda que a sociedade, em face da análise de aspectos atinentes à formação cultural e política, está despreparada para exercer essa tarefa. Ressalta também, que para corrigir tal situação e reforçar a implementação do respectivo meio de controle, seriam necessárias ações que envolveriam os seguintes pontos: valorização do controle social na estratégia de mudança; criação de canais de atuação para controle social; melhoria de capacitação e cultura no serviço público; desenvolvimento e padronização de indicadores de desempenho e uniformização e integração dos sistemas de informação.

3.2.1 Tipos de controle social

Menezes (2001) relata os tipos de controle social dos serviços prestados à coletividade, como se demonstra no **Quadro. 1**, a seguir:

**AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO
PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL,
NO PERÍODO DE 2003 A 2005.**

Quadro. 1 Controle Social – Tipo

Tipo de Controle Social	Espécie	Conceito
Quanto à natureza do serviço, prestador e fornecedor do serviço	Próprio	Controle social exercido sobre entes Estatais diretos, indiretos, descentralizados mediante concessão e autorização, ou ainda descentralizados não exclusivos do Estado, prestadores de serviços e fornecedores de produtos, definidos no ordenamento jurídico como sendo públicos.
	Impróprio	Controle social exercido sobre pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços públicos e fornecedores de produtos, ao cidadão ou à coletividade, não definidos no ordenamento jurídico como sendo públicos.
Quanto à ligação efetiva entre controlador e controlada	Direto	Controle realizado diretamente pela sociedade, acionando a entidade, o grupo ou o indivíduo que incorre em qualquer desvio da norma ou do costume.
	Indireto	Controle realizado pela sociedade, acionando mecanismos regulares de controle, que por seu turno, atuam sobre a entidade, grupo ou indivíduo que incorre em desvio da norma ou do costume.
Quanto à característica organizacional	Primitivo	Controle realizado pela sociedade, organizada informalmente por meio de convocações para passeatas, encontros, fóruns, ocasiões em que os cidadãos participam de discussão e meios de pressão sobre medidas públicas ou particulares que afetem a sociedade como um todo ou parcela desta.
	Derivado	O controle realizado por parcela da sociedade, formalmente organizada, tais como associações, sindicatos, federações, confederações, clubes, conselhos, institutos, fundações, que visem ao controle de atos que sejam do interesse da sociedade como um todo ou de um subconjunto.

Fonte: Quadro de autoria própria.

Nesse contexto de tipologia apresentado, eis que os conselhos municipais, objeto desta pesquisa, enquadram-se, do ponto de vista da sua característica organizacional, em um tipo de controle social derivado.

3.2.2 Conselhos Municipais

O controle público, ou seja, aquele exercido por qualquer cidadão individual ou coletivamente sobre os atos da administração pública tem, nos conselhos, uma de suas grandes expressões. A formação destes conselhos em diversas áreas (educação, saúde, assistência e outras) nas três esferas de governo constitui importante inovação, por permitir a participação popular na discussão, formulação de políticas públicas, na produção de decisões, bem como na fiscalização da atuação do governo (DUARTE *et al*:2005, p.5).

Sob esse ponto de vista, “os conselhos podem ser entendidos como agências de *accountability*, no sentido de serem instrumentos que, na perspectiva do interesse público, representam a possibilidade do bom desempenho de governos e, assim, um mecanismo indutor de sua fidelidade ao interesse público” (NEVES *et al*, 1997, p.28).

Zamot (2003) aponta a acepção de *accountability* na administração pública atinente ao pressuposto da “transparência” na aplicação de recursos públicos; há casos em que o termo é

traduzido por “responsabilidade”, o que Santos (1999 apud Ribeiro Filho et al, 2005) credita como uma forma inconsistente e não-abrangente de definir o real sentido do termo para o nosso vernáculo, uma vez que semanticamente denotaria de forma mais ampla o inter-relacionamento entre a sociedade e o governo; a participação mais atuante e esclarecida por parte daquela nos rumos das políticas governamentais, em que se percebe que não se trata apenas de uma formulação que deve existir tendo como ponto de partida a atuação única e exclusiva do governo, mas, e principalmente, do cidadão, devendo haver uma congruência.

A *accountability*, também, é vista sob a égide da evidenciação (*Disclousure*) quando há uma preocupação não só com a quantidade de informação (*adequate, fair* ou *full disclosure*), mas, e de forma não menos importante, com a qualidade da informação investigando-se o perfil do usuário desta e suas necessidades.

O’Donnell (1997) apresenta o conceito de *accountability* horizontal, em que explicita não ser mais suficiente o conceito clássico de *accountability* vertical, que se refere, sobretudo, ao controle, por parte da população, dos atos de seus governantes. É preciso que, no âmbito do Estado, dentro do aparelho estatal, exista uma teia, uma rede de agências interligadas que se comunique com regularidade para permitir o controle permanente da administração pública e da gestão dos recursos públicos. (Figueiredo 2002 apud Ribeiro Filho *et al* 2005)

Torna-se imprescindível a existência de agências ou instituições que percebam a clara necessidade de se levar e conferir transparência à gestão da coisa pública, funcionando como verdadeiras agências de *accountability*, agências de transparência, de responsividade e prestação de contas de recursos públicos (Figueiredo;2002).

Diante dos argumentos expostos, depreende-se que a *accountability* em seu sentido mais amplo, assume a necessidade da participação popular, e que os órgãos institucionais têm na prestação de contas (com transparência, evidenciação, aliado ao bom uso dos recursos) um verdadeiro meio de estimular a participação espontânea – “cidadã”. Campos (1990), apud Zamot (2003), no mesmo sentido, especifica que o desenvolvimento da consciência popular é a primeira condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público.

Segundo DUARTE *et al*:2005 “a eficácia maior ou menor do controle público depende de como se dá a sua atuação em relação aos aspectos: autonomia, assimetria de capacidades, qualificação, *enforcement* e acesso a informação”.

AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO
PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL,
NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

A autonomia revela que a eficácia de uma agência de controle público depende diretamente da independência e autonomia que ela tem em relação aos atores estatais. Assimetria de capacidades e qualificação estão relacionadas ao grau de maturação do entendimento necessário do modelo objeto de controle. O termo *enforcement* refere-se à capacidade das agências de *accountability* para impor sanções ou perda de poder a àqueles que violaram deveres públicos. O acesso à informação denota o grau de evidenciação necessária ao cumprimento dos objetivos da agência de controle.

Eis os sentidos de se criar e divulgar os Conselhos Municipais, uma vez que, em sentido amplo, funcionariam como verdadeiras agências de *accountability* no seio social, com legitimidade ativa em nome da sua confluência com a população local que representa. Daí decorre o que especifica Santos & Cardoso (2001) quando assim expõem:

O exercício do controle social, no entanto, somente pode ocorrer quando existem instrumentos de divulgação e controle da consistência das informações governamentais (acesso fácil a informações referentes a licitações, contratos, programas governamentais, avaliação do resultado de políticas), assim como canais de reclamações da população para o governo.

Encontramos, nos municípios brasileiros, *a priori*, a existência dos seguintes conselhos a seguir expostos no **Quadro 2**, e que denotam um canal de articulação e possibilidade de participação social, sobretudo, diretamente, nos programas sociais mais afetos às necessidades primárias da população, a saber:

Quadro 2 – Conselhos Municipais Obrigatórios

CONSELHO	O QUE FAZ	COMPOSIÇÃO
Conselho de Alimentação Escolar - CAE	<ul style="list-style-type: none"> • Controla o dinheiro da merenda; • Verifica se a merenda adquirida está chegando às escolas; • Analisa a qualidade da merenda, sua guarda e armazenamento; 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 representante da prefeitura; • 1 representante da câmara municipal; • 2 representantes dos professores; • 2 representantes de pais de alunos; e • 1 representante de um sindicato ou associação rural.
Conselho Municipal de Saúde - CAS	<ul style="list-style-type: none"> • Controla o dinheiro da saúde; • Acompanha as verbas do Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses dos programas federais; • Controla a execução das ações na saúde; • Deve se reunir pelo menos uma vez por mês. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes das pessoas que usam o SUS; • Profissionais da área de saúde (médicos e enfermeiras); • Representantes dos prestadores de serviços de saúde (hospitais particulares); • Representantes da prefeitura.

Conselho do FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental.	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanha e controla a aplicação dos recursos do FUNDEF –quanto chegou e em que está sendo gasto; • Supervisiona anualmente o Censo da Educação; • Controla a aplicação de outros programas sociais, ex. Educação de Jovens e Adultos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes da Secretaria Municipal de Educação; • Representantes dos professores e diretores das escolas públicas de ensino fundamental. • Representantes dos pais de alunos e dos servidores das escolas públicas de ensino fundamental.
Conselho de Assistência Social - CMAs	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanha a chegada e aplicação das verbas destinadas aos programas de assistência social (creches, idosos e portadores de deficiências físicas); • Responsável pela aprovação dos planos de assistência social feito pela prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes indicados pela prefeitura e pelas entidades que fazem assistência social no município, como creches, associações de apoio ao adolescente, ao idoso, associações comunitárias.

Fonte: Cartilha "Olho Vivo no Dinheiro Público" CGU/2005;

Cabe ressaltar que a existência dos respectivos conselhos, nos diversos municípios tem caráter obrigatório previsto em lei, e que, ressalte-se ainda, esses conselhos devem ser amplamente divulgados pelas secretarias municipais, bem como o nome de seus representantes perante a comunidade.

Outra questão decorre da relevância de suas atribuições, conforme expresso no Quadro 1. Entretanto, de nada adianta especificá-las se não houver o *feedback* com o grupo social representado, o que denotaria ineficácia de suas ações por sua não evidenciação.

Outro fator que também merece destaque é a participação de representantes da administração municipal na composição dos respectivos conselhos. Menezes (2001) retrata que tal fato pode asseverar uma parcialidade na atuação dos conselhos, em vista de se terem maiorias destes representantes.

4 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS.

Dentro do escopo de análise definido, ou seja, síntese dos relatórios das fiscalizações dos municípios que abrangeram em um total de 18 sorteios, ao longo do período de 2003 e 2005, foi evidenciado um total de 65 registros de constatações, pelos fiscais da CGU, com alusões aos conselhos municipais.

Conforme já descrito, as sínteses foram obtidas junto ao sítio www.cgu.gov.br, onde são amplamente divulgadas para acesso da população em geral, com vistas a enfatizar o processo de transparência das ações de fiscalização, além do processo da gestão dos recursos públicos, conforme especificado anteriormente.

AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL, NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

A pesquisa, de posse do instrumental de análise de conteúdo, expresso por Bardin (1977), aponta grupos de categorias representativas dos conteúdos dos enunciados das constatações coletadas, traduzindo-se, por inferência destas constatações, em variáveis qualitativas, destacando também aspectos quantitativos dos mesmos enunciados, sempre que representativo.

Desse modo, o Quadro. 3, como segue, apresenta os resultados das constatações apontadas pela CGU, quando houve menção a falhas incorridas pelos diversos conselhos municipais, indicando-se o número da fiscalização (sorteio) a que se refere, o município que foi objeto de fiscalização e o conteúdo da constatação de fiscalização apontado na síntese dos relatórios de fiscalização disponibilizados, descritos na íntegra, como informado no sítio institucional da CGU.

Quadro. 3 Registros de Constatações sobre Conselhos extraídos das Sínteses dos Relatórios de Fiscalização dos Municípios Sorteados

PERNAMBUCO		
SORTEIO	MUNICÍPIO	Síntese da Constatação
8°	Sirinhães	Pouca atuação do Conselho Municipal de Saúde: os fiscais constataram que a maioria dos conselheiros não tem conhecimento do Plano Municipal de Saúde , que inclusive não existe no município. O Conselho não possui instalações físicas, as reuniões não são mensais e nem abertas ao público , o que reflete o desinteresse e a falta de compromisso da maioria dos conselheiros. As prestações de contas dos recursos da saúde não são apresentadas para aprovação do Conselho , como também não há documento que comprove a solicitação das mesmas pelo referido Conselho. <u>Na composição, existe representante da Câmara de Vereadores, em desacordo com a resolução do Conselho Nacional de Saúde.</u>
10°	Dormentes	Ausência de atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE): em entrevista com os conselheiros do CAE os fiscais constataram que o Conselho não vem atuando no acompanhamento dos processos de licitação dos alimentos, na verificação da qualidade e da quantidade dos alimentos entregues às escolas , bem como no seu preparo e armazenamento.
17°	Ouricuri	Ausência de atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social: em Ouricuri o Controle Social do Programa Bolsa Família é exercido pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Pelas atas das reuniões do CMAS verificou-se que não está sendo exercido nenhum acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família.
18°	Passira	Ausência de atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS): por meio de entrevista realizada com membros do CMAS, constatou-se que o conselho não vem realizando supervisões/acompanhamentos dos programas sociais executados no município (Bolsa Família, Bolsa Escola etc.), fato ratificado pela verificação de cópias das atas de reunião do conselho datadas de 09/08/05 e 13/09/05. Também verificou-se que, até o momento da fiscalização, não havia sido realizada a capacitação dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social.
ALAGOAS		
4°	Água Branca	Falta de atuação dos conselhos municipais: nenhum dos conselhos municipais está atuante como previsto. O Conselho Municipal de Controle Social, nomeado por portaria municipal em 11/07/2001, não realizou reuniões referentes à Bolsa Escola nos exercícios de 2002 e 2003, conforme verificações no Livro de Ata. As famílias e diretores de escolas entrevistados afirmam que o Conselho não estimula a comunidade a participar do controle da execução do programa no município . O Conselho de Alimentação Escolar (CAE), nomeado desde agosto de 2001, também não desempenha as atribuições definidas na legislação , embora esteja formalmente constituído. O CAE deveria fazer o acompanhamento da aplicação dos recursos federais, zelar pela qualidade dos alimentos adquiridos, verificar os locais de armazenamento e fiscalizar o preparo nas escolas. Outro conselho que não tem atuado devidamente é o Conselho Municipal de Saúde. Não foi encontrada nenhuma ata que contenha a relação dos beneficiários do programa Bolsa Alimentação.

5º	Jacuípe	Fraca atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE): o Conselho <u>não desempenha suas funções, inclusive no acompanhamento da aplicação dos recursos federais, o zelo pela qualidade dos produtos adquiridos, a verificação dos locais de armazenamento e a fiscalização da forma como os alimentos são preparados nas escolas não são procedidos pelo conselho.</u> Os fiscais constataram que o armazenamento dos gêneros alimentícios é realizado em condições inadequadas e o controle do estoque apresenta-se deficiente, tendo em vista que não foi possível verificar a consonância entre o saldo de estoque dos produtos existentes e os documentos de entrada e saída disponibilizados. No município, atualmente, não existe um profissional capacitado para elaboração do cardápio, que fica a critério das merendeiras e dos alimentos disponíveis no estoque.
7º	Lagoa da Canoa	Falhas na execução do Programa Bolsa Escola (Ministério da Educação) e na atuação nos Conselhos Municipais: O Ministério da Educação repassou ao município R\$ 240 mil, para execução do Programa Bolsa Escola. A prefeitura não comprovou aos fiscais a realização de ações sócio-educativas, como o apoio aos trabalhos escolares, de alimentação e de práticas desportivas e culturais, previstos pelo Programa. As <u>fichas de cadastramento de famílias no Bolsa Escola não estão assinadas pelo representante do Conselho de Controle Social.</u> Também foi constatado que o Conselho Municipal de Controle Social não é atuante. O Conselho de Alimentação Escolar também não vem desempenhando suas atribuições, como o acompanhamento da aplicação dos recursos federais, o zelo pela qualidade dos produtos adquiridos, a verificação dos locais de armazenamento e a fiscalização da forma como os alimentos são preparados nas escolas. Os fiscais encontraram alimentos armazenados em locais inadequados.
BAHIA		
2º	Tancredo Neves	Falta de atuação do Conselho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Conselho Municipal de Assistência Social: em entrevistas com os membros do conselho, constatou-se que <u>os mesmos não realizam supervisão/fiscalização na execução do Programa</u> de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) no município e, <u>quando tomam conhecimento de alguma impropriedade, desconhecem quais as providências devem ser tomadas.</u> Por sua vez, o <u>Conselho Municipal de Assistência Social não se reúne há mais de um ano.</u> Constatou-se que a maioria dos conselheiros não conhece suas atribuições
5º	Itapetinga	Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não funciona e desconhece suas funções: o CAE <u>não desempenha suas atribuições legais, e segundo informações de alguns conselheiros, eles desconhecem quais são.</u> Dessa forma, o acompanhamento da aplicação dos recursos federais, a verificação das licitações, o zelo pela qualidade dos produtos adquiridos, a verificação dos locais de armazenamento e a fiscalização da forma como os alimentos são preparados nas escolas não são procedidos pelo Conselho.
	Malhada de Pedra	Conselhos municipais não desempenham suas funções: o Conselho Municipal do Fundef e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) <u>não desempenham suas atividades, deixando de fiscalizar e acompanhar o controle social da aplicação dos recursos federais</u> destinados aos respectivos programas.
	Poções	Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CMACS) está com <u>vigência vencida: O CMACS está com o prazo de vigência vencido, sem que a Prefeitura tenha designado novo Conselho.</u> Os fiscais constataram, ainda, que o Conselho de Controle Social também não está constituído legalmente. A ausência dos Conselhos prejudica o acompanhamento dos recursos federais, o acompanhamento dos cadastros das famílias beneficiárias e o <u>estímulo à comunidade a participar no controle da execução de programas.</u>
7º	Maiquinique	Falta de atuação do Conselho Municipal de Controle e Acompanhamento do Fundef: foi constatado que o Conselho Municipal do Fundef não desempenhou suas atribuições legais definidas na legislação do programa, embora estivesse formalmente constituído. Em reunião com <u>os membros do Conselho ficou evidente que os conselheiros desconhecem o montante de recursos mensais destinados ao Fundef,</u> desconheciam as limitações legais na forma de aplicação e obrigação legal do Conselho em acompanhar o censo escolar. <u>Todos os representantes do Conselho foram indicados pelo atual prefeito, e têm em comum o fato de possuírem vínculo de trabalho com o município.</u> No município não há Conselho Municipal de Educação.
9º	Cacule	O Conselho de Controle Social da Bolsa Escola <u>não desempenha suas atribuições:</u> verificou-se que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, encarregado de acompanhar o Programa Bolsa-Escola no município, sequer conhece suas atribuições, conferidas pela Lei 10.219/2001, tendo em vista que os integrantes, quando questionados em reunião, nem mesmo sabiam ter tal incumbência. O fato ficou comprovado ao se constatar que <u>os relatórios de controle de frequência escolar não passam pela aprovação do conselho,</u> uma vez que <u>estavam assinados apenas pelo responsável da digitação.</u> Além disso, <u>não há nas atas de reunião qualquer relato referente à atuação do conselho</u> quanto ao acompanhamento do programa.
10º	Contendas do Sincora	Conselho de Controle Social do Fundef tem quatro representantes do poder municipal: os fiscais constataram que os <u>representantes dos professores, diretores, servidores e pais são indicados pelo executivo municipal. Não houve eleição por parte das categorias que seriam representadas.</u> Percebeu-se, durante os trabalhos de fiscalização, que existe uma forte mobilização dos professores locais e, no entanto, a representante é uma diretora de escola sem vínculo efetivo. Durante as entrevistas com a comunidade escolar e com Legislativo Municipal, ninguém soube dizer quem eram e como atuavam os membros do conselho do Fundef. <u>O conselho não se reúne frequentemente, não analisa os comprovantes de despesas ou extratos bancários da conta do programa</u> e não acompanha o censo escolar; os membros <u>desconheciam suas atribuições e as normas que regem a execução</u> do Fundo. O gestor municipal disse que não existe participação da comunidade no conselho porque “as pessoas não gostam de participar, a nossa comunidade não tem tradição de participar em ações ou atividades que não tenha remuneração”.

AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL, NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

11°	Ribeirão do Lago	Falha na atuação do Conselho do Fundef: foi constatado que o Conselho do Fundef não analisa os processos de pagamentos e nem verifica in loco a execução dos serviços ou recebimento dos materiais adquiridos com recursos do Fundo.
14°	Guaratinga	Nomeação de membros do Conselho do Fundef e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) são feitas sem o conhecimento dos próprios representantes e nem das respectivas entidades de classe: durante uma reunião dos fiscais com o Conselho do Fundef, os conselheiros disseram que foram nomeados pelo prefeito sem que eles, e suas entidades de classe, soubessem das nomeações. Desta forma, o prefeito infringiu as determinações contidas no art. 4º da Lei nº 9.424/96, impossibilitando a atuação do controle social. A partir do momento em que souberam de suas nomeações como membros do Conselho, os conselheiros, investidos na função fiscalizadora, solicitaram à prefeitura documentos e informações referentes à execução dos programas Educação de Jovens e Adultos e Fundef. Entretanto, a prefeitura não disponibilizou tais informações, impedindo-os de atuar no acompanhamento e controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos federais. Os membros do CAE também informaram aos fiscais que não sabiam da nomeação por parte do prefeito municipal.
15°	Casa Nova	Conselho Municipal do Fundef é inoperante, não representativo e irregular em sua constituição: a composição do Conselho de Acompanhamento do Fundef tem vários erros em sua formação: não contempla todos os segmentos indicados na legislação; os membros designados não representam de fato o seu segmento; o representante dos servidores das escolas públicas do ensino fundamental não faz parte do Conselho; os representantes dos professores, diretores e pais de alunos foram indicados pela administração municipal e não pelas classes que representam. Até a fiscalização da CGU (maio de 2005), o Conselho não havia se reunido, e seus membros não sabem das suas atribuições legais. De 2002 a 2004, não foi encontrado qualquer registro sobre a atuação do Conselho, conforme declaração da prefeitura.
17°	Ibipeba	O Conselho do Fundef foi indicado pelo prefeito e não tem atuação: durante reunião com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef - CACS, os conselheiros afirmaram que foi o prefeito quem fez a nomeação dos membros. Não houve, portanto, representação efetiva das categorias. O Conselho não vem fiscalizando e acompanhando a execução do Fundef no município.
18°	Água Fria	Alteração de ata do Conselho do Fundef: a ata referente à reunião do Conselho do Fundef realizada no dia 13/09/2005 foi alterada para que o prefeito fizesse manifestação acerca de questionamentos do presidente do Conselho. A sessão teve seu encerramento lavrado na linha 10 da página 14 do livro de Atas do Fundef, com as assinaturas dos presentes. Ocorre que no dia 17/10/2005, data do início da fiscalização da CGU no município, o registro foi alterado de modo a dar a aparência de que houve continuação do relato em 13/09/2005. Prova da modificação é a cópia autenticada em 17/10/2005 da ata de reunião em que não constam as assinaturas de todos os presentes à sessão. Posteriormente, a ata, por solicitação do prefeito, foi assinada pelos presentes à reunião do dia 13, com exceção do presidente do Conselho do Fundef que se recusou a participar da simulação. Tal alteração foi confirmada pelos membros do Conselho em reunião realizada com os fiscais da CGU.
CEARÁ		
3°	Iraucuba	O Conselho de Alimentação Escolar não é atuante, tendo realizado apenas quatro reuniões desde sua criação em 02/09/2002, sendo duas delas para empossar os membros do Conselho.
5°	São Benedito	Também foi constatado que o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não vem desempenhando suas funções.
7°	Pacoti	Composição irregular do Conselho de Alimentação Escolar: mais da metade dos membros do Conselho de Alimentação Escolar é vinculada à administração municipal, contrariando a portaria de criação do Conselho. Também foi constatado que o CAE não se reúne freqüentemente. Desde a sua criação, em abril de 1997, só aconteceram cinco reuniões.
10°	Farias Brito	Conselho de Alimentação Escolar (CAE) não é atuante: os fiscais constataram que o CAE não é atuante nas suas atribuições. Em 2003, o Conselho não acompanhou as ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar, inclusive os processos licitatórios para aquisição dos alimentos.
11°	Iracema	Inoperância do Conselho Municipal do Trabalho: o Conselho do Trabalho foi criado em junho de 1997, e em julho de 1998 homologado. Foi constatado que em 2003 o Conselho se reuniu apenas duas vezes. Em 2004, não foi realizada nenhuma reunião do Conselho.
18°	Viçosa do Ceará	Pouca atuação do Conselho do Fundef nos exercícios de 2004 e 2005: da entrevista realizada com membros do Conselho do Fundef, e de acordo com as atas referentes aos exercícios de 2004 e 2005, os fiscais constataram que é tímida a atuação do Conselho na fiscalização e no acompanhamento das ações do Fundef no município. Não foram apresentados aos fiscais demonstrativos contábeis e prestações de contas, bem como relatórios onde conste a análise e a aprovação por parte do Conselho quanto à execução do programa.
MARANHÃO		

3º	Cajari	Também foram verificadas falhas na atuação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social. As entrevistas realizadas com os seis membros efetivos do Conselho demonstraram que o programa não vem sendo acompanhado por esse órgão . Os entrevistados, à exceção do Secretário Municipal de Educação, desconhecem as condições do programa e as competências atribuídas ao Conselho e informaram não ter aprovado os cadastros das famílias beneficiárias e os relatórios de frequência escolar das crianças beneficiárias. Não há registros (regimento interno, atas, requerimentos ou outros quaisquer documentos) que comprovem as reuniões e deliberações do Conselho , inclusive a de escolha do seu presidente.
	Cândido Mendes	Foi averiguada ineficiência na formação e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE . Em entrevista com cinco dos sete conselheiros, ficou constatado que eles não atuam no controle e acompanhamento das atividades inerentes à merenda escolar .
5º	Alto Alegre do Pindare	Os fiscais constataram que os cadastros das famílias beneficiárias não foram assinados pelo representante do Conselho de Controle Social do Programa e os relatórios de Frequência Escolar, referentes aos 1º e 2º trimestres de 2003, foram assinados por apenas um membro do Conselho.
6º	Igarapé Grande	Conselho Municipal não atuam satisfatoriamente: o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundef não realizou eleição para escolha dos conselheiros, do exercício de 2002, que foram nomeados por um decreto em julho de 2001. Em entrevistas com diversos professores, diretores e servidores, eles disseram aos fiscais que desconhecem que tenha havido eleição e não sabem quem são os conselheiros . A Secretária de Educação do Município, que é esposa do Prefeito, esteve à frente da presidência do Conselho, o que não é recomendado pelo Ministério da Educação . Os demais componentes não representam as categorias que deveriam representar no Conselho: professores e alunos.
7º	Penalva	Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (CMETI) não atua de forma satisfatória: a Comissão vem funcionando precariamente. As entrevistas com os membros da CMETI demonstram que as ações de acompanhamento e controle quanto a possíveis irregularidades na execução do programa são ineficientes. Não foram apresentadas aos fiscais atas, relatórios ou outros documentos que comprovem a eficácia das ações da CMETI. A Secretária Municipal de Trabalho e Ação Social é também a Presidente da Comissão de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, em prejuízo do princípio da segregação de funções .
11º	São Raimundo das Mangabeiras	Secretário Municipal de Assistência Social é o presidente do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS): constatou-se que o Conselho é presidido pelo Secretário Municipal de Assistência Social, responsável pelo gerenciamento dos recursos na área social no município. Também não foram constatadas ações de supervisão ou acompanhamento, tampouco relatórios sobre a execução dos programas sociais . Atuação irregular do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef: o conselho é composto por quatro membros, representantes da Secretária Municipal de Educação, dos professores e diretores, dos pais de alunos e dos servidores da educação. Os membros foram nomeados em 29 de março de 2001 e reconduzidos aos cargos para o biênio subsequente 2003/2004, ato que contraria a lei de criação do conselho, que veda a recondução de membros para mandatos subsequentes. Ademais, houve escolhas, pelos seus pares, dos representantes do segmento dos professores e diretores, bem como dos representantes das escolas do ensino fundamental. Entretanto, alheio a esse fato, o gestor municipal reconduziu os membros anteriores. O presidente do Conselho é irmão do vice-prefeito e secretário de Ação Social do município.
PARAÍBA		
2º	Pitimbu	Falhas na atuação do Conselho de Acompanhamento do Controle Social do Programa de Garantia de Renda Mínima – Bolsa Escola: fiscalização sob os recursos de responsabilidade do Ministério da Educação, recursos da ordem de R\$ 281.640,00. Constatou-se que não houve atuação do Conselho na aprovação dos cadastros das famílias a serem beneficiadas pelo Programa , uma vez que o mesmo só foi designado em 17/10/2001, pela Portaria nº 37/2001, e os cadastros das famílias beneficiadas já haviam sido aprovados desde maio/2001, conforme análise nas fichas cadastrais disponibilizadas.
4º	Currual Velho	Não existe Conselho de Controle Social no município: a Prefeitura de Currual Velho não criou o Conselho de Controle Social . Quem atua na avaliação e acompanhamento do Programa Bolsa Escola (Ministério da Educação) é o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CMAS). Os fiscais constataram que a composição do CMAS está incorreta , pois dos 16 conselheiros, dez são vinculados à Prefeitura. A atuação do Conselho é fraca, pois em 2002 não foi realizada nenhuma reunião e o Conselho não participa da aprovação dos cadastros das famílias beneficiadas, tarefa realizada pela Secretária Municipal de Educação, Celina Diniz de Araújo.
5º	Pogo Dantas	Falta de controle na distribuição da merenda escolar: (...) os fiscais constataram a inexistência de elaboração de quaisquer cardápios, sendo relatado que a merenda é fornecida aos alunos com base apenas em orientações verbais do Conselho Municipal de Acompanhamento Escolar, que, apesar de formalmente constituído, não atua eficazmente no que se refere à boa e regular execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município. O Conselho não visita as escolas e nem fiscaliza a aplicação dos recursos recebidos à conta do Programa, que nos exercícios de 2002 e 2003 totalizaram R\$18.090,80. Também não há participação do Conselho nos processos licitatórios . Apesar de o gestor ter afirmado a existência de controles eficientes e de cardápios para a merenda, a equipe de fiscalização sustenta que não há controle de recebimento e baixa para consumo nas escolas e que, nas escolas, as merendeiras e professores disseram desconhecer a existência de cardápios.

**AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO
PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL,
NO PERÍODO DE 2003 A 2005.**

6°	Borborema	Problemas na execução do Programa Bolsa Escola (Ministério da Educação): o Programa Bolsa Escola foi instituído no município, porém ainda não foi criado o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS). Quem avalia e acompanha o programa é o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), mesmo não tendo essa finalidade, segundo a lei que o criou. Foi constatado, ainda, que a composição do referido Conselho não está correta, pois dos 18 conselheiros 15 são vinculados ao poder executivo municipal. <u>O CMAS é omissivo quanto ao desempenho de suas atribuições</u> , não tendo participado, por exemplo, da aprovação dos cadastros das famílias beneficiadas pelo Programa. Essa tarefa vem sendo realizada pelo atual Secretário Municipal de Administração.
	Vieirópolis	Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Vieirópolis não é atuante: <u>O CMAS não possui registros que comprovem a sua atuação quanto à fiscalização dos programas assistenciais</u> . Segundo os registros das atas, ocorreu apenas uma reunião em 1999, uma 2001 e outra em 2003, caracterizando a falta de acompanhamento efetivo dos programas de sua área. <u>Os atuais membros estão com o mandato vencido</u> .
7°	Bom Sucesso	<u>Município não possui Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)</u> ; os fiscais constataram que Bom Sucesso não possui o Conselho Municipal de Assistência Social. O gestor municipal afirmou que o citado conselho está em fase de instalação. Já existe a indicação dos nomes de representantes de algumas das entidades que o integrarão.
10°	Lucena	Conselho Municipal de Assistência Social <u>não fiscaliza a aplicação dos recursos</u> pelo município: as reuniões do conselho estão sendo realizadas apenas para discutir situações gerenciais dos programas sociais. A Lei Municipal nº 295/97 determina que compete ao conselho "acompanhar e avaliar a gestão dos recursos...", no entanto, <u>a Secretaria Municipal de Ação Social, gestora dos recursos, não disponibiliza ao conselho qualquer tipo de demonstrativo das receitas e despesas, bem como as notas fiscais e extratos bancários, para a efetiva avaliação</u> .
12°	São José de Caiana	Atuação parcial do Conselho de Alimentação Escolar (CAE): através das atas de reuniões realizadas em 2004, os fiscais constataram que a atuação do <u>Conselho tem se limitado às questões formais</u> , uma vez que não há registro de visitas às escolas, controle de estoques e distribuição dos alimentos, preparo da merenda, bem como, questões referentes às condições físicas das unidades escolares. Constatou-se, ainda, que <u>o Conselho tem se mantido alheio aos procedimentos licitatórios realizados pela prefeitura para aquisição de alimentos</u> . Constatou-se que a Secretaria Municipal de Educação não exerce controle sobre a aquisição e distribuição da merenda às escolas.
13°	Alagoa Nova	Conselho Municipal de Assistência Social não é atuante: constatou-se que o Conselho Municipal de Assistência Social <u>não vem fiscalizando a execução dos Programas</u> de Erradicação do Trabalho Infantil e de Atenção à Criança. Os membros do Conselho afirmaram não acompanham o funcionamento da creche e nem têm conhecimento dos valores transferidos para a execução dos programas sociais ou mesmo sobre mercadorias adquiridas. Em 2004, não houve sequer reunião do Conselho.
14°	Curral de Cima	Falhas na atuação do Conselho Municipal de Assistência Social: constatou-se que a <u>composição do Conselho Municipal de Assistência Social está incompleta</u> , pois vários conselheiros saíram, inclusive o presidente. Não há documentos que evidencie a posse de novos conselheiros. O Conselho <u>não está atuando no acompanhamento e fiscalização dos programas de assistência social</u> no município. Em reunião realizada com os conselheiros, eles reclamaram da <u>difficuldade de preencher o Conselho com pessoas interessadas em exercer as atividades</u> .
15°	Barra de São Miguel	Atuação ineficiente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE): apesar de constituído, e de já ter se reunido em 2005, por duas ocasiões, o Conselho de Alimentação Escolar não atua como deveria no que se refere à execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Conselheiros <u>não visitam as escolas, não participam da elaboração e aprovação do cardápio, não acompanham e nem fiscaliza a execução físico-financeira do programa, não divulgam em locais públicos os recursos financeiros do programa e não participam do processo licitatório. Os conselheiros desconhecem suas competências perante o Conselho</u> .
17°	Esperança	Conselho Municipal de Assistência Social <u>não acompanha a execução dos programas assistenciais no município</u> : em 2004 e no primeiro semestre de 2005, o Conselho Municipal de Assistência Social <u>não fiscalizou a execução dos programas de assistência social</u> do município. <u>Não existe qualquer supervisão do Conselho</u> com relação ao Programa de Atenção à Criança (PAC) ou ao Bolsa Família. O Conselho também <u>não efetuou nenhuma análise do cadastro único ou diligências para verificar as necessidades da população</u> .
PIAUI		
2°	Alvorada do Gurgueia	<u>Falta de funcionamento do Conselho Municipal do Fundef</u> : o pagamento dos professores não está observando o plano de carreira do magistério público municipal; realização de pagamentos a professores de ensino pré-escolar com recursos para custeio do ensino fundamental, envolvendo recursos, no ano de 2002, de R\$ 16.128,00; pagamentos à assessora da Secretaria de Educação, contrariamente à lei do Fundef, cujos recursos são para o ensino fundamental, na importância de R\$ 240,00; falta de comprovantes de despesas pela compra de materiais permanentes, no montante de R\$ 10.000,00; realização de pagamentos ao magistério municipal no percentual de 55,8% dos valores repassados, quando a lei do Fundef exige o percentual mínimo de 60%.

4º	Massapé do Piauí	Fraca atuação dos Conselhos - Os fiscais constataram que o Conselho Municipal de Controle Social, não foi instituído por lei municipal , seus membros foram nomeados por portaria, e que o mesmo vem atuando de forma precária no que se refere ao acompanhamento, avaliação, fiscalização e monitoramento do Programa Bolsa Escola (Ministério da Educação) no município. O Conselho de Alimentação Escolar também não vem atuando de forma satisfatória.
	Santa Filomena	Não atuação do Conselho Municipal de Saúde (CMS): os fiscais constataram que o Conselho Municipal de Saúde não tem atuação satisfatória, haja vista que não houve apreciação e aprovação, registrada em pauta, do Plano Municipal de Saúde e do Relatório de Gestão para o último exercício.
6º	Currul Novo do Piauí	O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) não é atuante: o Conselho não vem desempenhando suas atribuições legais definidas na legislação. A Prefeitura reconheceu a importância dos conselhos, mas disse que tem dificuldades de implantá-los e colocá-los em prática. A atuação da Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (CMETI) também é precária.
7º	São Francisco do Piauí	Comissão municipal de Erradicação do Trabalho Infantil não é atuante: a Comissão municipal de Erradicação do Trabalho Infantil, embora esteja formalmente constituída pelo Decreto 001/02 de 04/02/02, não desempenha as atribuições definidas na legislação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), no que se refere ao seu acompanhamento, avaliação, fiscalização e monitoramento. A comissão foi nomeada através do Decreto nº 008/03, no dia 21/11/03, às vésperas da fiscalização da CGU , inclusive fazendo sua primeira reunião nessa mesma data, conforme ata. Constatou-se que algumas das crianças beneficiadas pelo programa são realmente carentes, outras não, contudo nenhuma delas se enquadra no perfil exigido pelo programa, tendo em vista que não se encontravam em atividades insalubres, perigosas ou degradantes. Em entrevista com as famílias beneficiadas, algumas mães relataram que foram orientadas a tira-las do Programa Bolsa Escola pelo fato de que o Peti pagaria mais. A percepção da equipe no momento das entrevistas com as famílias beneficiadas foi o descontentamento pelo atraso no pagamento da bolsa do Peti (desde abril de 2003) e o mau negócio de terem saído do Bolsa Escola, que está pagando regularmente.
8º	Cristino Castro	Conselho Municipal do Fundef não funciona: o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef não está em funcionamento, não se reúne ordinariamente, nem apresentou o Livro de atas com registro de ocorrências e deliberações nas reuniões . A prefeitura informou que vai reativar o Conselho e treinar os conselheiros.
15º	São Miguel do Fidalgo	Prestação de contas não aprovada pelo Conselho Municipal, devido irregularidades: o Conselho Municipal do Fundef constatou várias irregularidades na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, conforme seguem alguns trechos do relatório: "O Conselho Municipal não tem conhecimento de contratos firmados para o transporte escolar de alunos com os referidos cidadãos; o Sr. José Gonçalves de Oliveira jamais transportou alunos neste município; as assinaturas do Sr. Agenor Marques de Oliveira não conferem; o Sr. Edson Martins Leal não é conhecido dentro do município e jamais transportou alunos no mesmo. Mediante tais irregularidades o Conselho Municipal do Fundef não aprova a referida Prestação de Contas, enquanto não forem sanadas as irregularidades ".
16º	Prata do Piauí	Conselho de Alimentação Escolar Falta não apreciou prestação de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): constatou-se que o Conselho Municipal de Alimentação não apreciou a prestação de contas do PNAE, referente aos recursos repassados em 2004. Os membros do Conselho afirmaram que nunca foram convocados para reuniões ou para apreciação de prestações de contas no período de 2003 a 2005. Disseram, ainda, que o parecer apensado na prestação de contas é de responsabilidade exclusiva do presidente do Conselho, que também é Secretário Municipal de Educação.
RIO GRANDE DO NORTE		
3º	Ângicos	Irregularidades no pagamento do Programa Bolsa Escola, decorrentes da inoperância do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (Ministério da Educação): Foi constatado pelos fiscais que o Conselho não está desempenhando suas funções previstas, como, por exemplo, os relatórios de frequência e os cadastros dos beneficiários não foram avaliados pelos membros, apesar da assinatura da sua presidente, neste último, e a presidência do Conselho é exercida pela secretária Municipal de Educação de forma irregular, em virtude de não ter sido designada pela esta função. Os auditores apuraram também que existe aluno com frequência inferior a 85%, recebendo o benefício. E registro de alunos não identificados na escola que ainda recebem a Bolsa.
4º	Viçosa	Funcionários da Prefeitura fazem parte do Conselho Municipal de Controle Social: os fiscais constataram que 75% dos membros do Conselho Municipal de Controle Social mantêm vínculo com a administração municipal, contrariando o artigo 23 do Decreto 4.313/2002, que regulamenta a lei 10.219/2001. <i>A Prefeitura afirmou que teve uma grande dificuldade para compor o Conselho, em fase da pequena população do município e do baixo nível de alfabetização, e os que possuem boa instrução escolar são, em sua maioria, funcionários públicos.</i>
5º	Baía Formosa	Apenas conselheiros representantes do Executivo conhecem as atribuições do Conselho de Alimentação Escolar (CAE): os fiscais constataram que com exceção dos membros do Poder Executivo Municipal, nenhum outro integrante conhecia as atribuições do conselho. Conclui-se que a criação do conselho através de portaria municipal é mero formalismo e que a prestação de contas dos recursos, enviada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Escola fica a cargo da Secretária Municipal de Educação.

AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL, NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

	Lagoa de Pedras	Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) não é atuante: os membros do Conselho Municipal de Assistência Social, embora estejam formalmente constituídos, não desempenham as atribuições legais definidas na legislação do programa. Dessa forma, não estão sendo realizados os acompanhamentos da aplicação dos recursos federais, o zelo pela qualidade dos produtos adquiridos, a verificação e fiscalização dos serviços assistenciais prestados à comunidade, assim como não estão sendo efetuadas as visitas de supervisão nas creches do Serviço de Ação Continuada do Programa de Atenção à Criança em Creche. Os fiscais constataram também que a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil (CMETI) <u>não está realizando, a contento, as atribuições de sua competência.</u>
6º	Rafael Godeiro	Os fiscais verificaram, também, que o Conselho Municipal de Assistência Social <u>não vem cumprindo com sua missão institucional,</u> visto que sua atividade principal é fiscalizar e orientar os demais conselhos e comissões no acompanhamento dos programas sociais em funcionamento na comunidade.
7º	Serrinha	Município não possui Plano municipal de Saúde: constatou-se que o município não possui um Plano municipal de Saúde aprovado pelo Conselho municipal de Saúde, em descumprimento das atribuições do Conselho estabelecidas na Lei municipal 180/99, de 8 de junho 1999. Verificou-se, também, <u>a ausência de qualquer evidência, no livro de atas das reuniões do Conselho municipal de Saúde, acerca de fiscalização nas despesas realizadas com recursos federais do Fundo municipal de Saúde. Além disso, verificou-se que o Conselho não acompanha os processos de inclusão, renovação e desligamento do Programa</u> Bolsa-Alimentação, em desacordo com o estabelecido no Decreto nº 3.934, de 20 de setembro de 2001.
	Vera Cruz	Problemas na execução do Programa de Alimentação Escolar: (...) Em relação à atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), foi constatada a sua criação através da Lei municipal n.º 171, de 31/08/02, cuja composição mantém conformidade com a Resolução FNDE n.º 01, de 16/01/2003. A designação dos membros titulares e suplentes do referido Conselho ocorreu através da Portaria municipal n.º 035, de 25/11/03. Entretanto, <u>não foi apresentado registro em livro próprio dos assuntos tratados em reuniões</u> do colegiado. Mediante entrevista e aplicação de questionário aos membros do Conselho, <u>ficou caracterizada a ausência de atuação do mesmo junto às escolas, no acompanhamento das ações do programa.</u>
9º	Tangará	Conselho de Alimentação Escolar não desempenha suas atribuições legais: o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), embora formalmente constituído, <u>não desempenha suas atribuições legais. O acompanhamento da aplicação dos recursos federais, a análise da prestação de contas dentro do prazo estabelecido, o zelo pela qualidade dos produtos adquiridos, a verificação dos locais de armazenamento, e a fiscalização quanto à forma de preparação dos alimentos nas escolas não são realizados pelo conselho.</u> Verificou-se, ainda, a não constituição de um regimento interno para o CAE.
12º	Ipanguaçu	Falta de supervisão e acompanhamento nos programas sociais: <u>não foi localizada documentação ou registro que comprove que o Conselho Municipal de Assistência Social realizando o acompanhamento dos programas sociais executados no município</u> (Peti, Atendimento a Criança em Creche e Brasil Jovem), de forma efetiva. <u>O conselho limita-se, através de reuniões anuais, à aprovação da prestação de contas e do plano anual dos programas,</u> com registro em atas de reunião.
13º	Rio do Fogo	Conselho de Administração Escolar é composto somente por servidores da prefeitura: <u>todos os membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) são servidores da prefeitura.</u> Essa situação contraria o disposto na Resolução nº 35/2003, de 01/10/2003, que prevê a participação de representantes do poder legislativo local, dos professores, dos pais de alunos e da sociedade civil. Sendo os membros do conselho vinculados à prefeitura, sua independência no cumprimento das atribuições que lhes são pertinentes ficam comprometidas. É exatamente para que o conselho tenha atuação independente que a legislação prevê em sua composição a participação de vários segmentos da sociedade.
14º	Santo Antônio	Conselho Alimentação Escolar não aprova prestações: constatou-se que <u>o Conselho de Alimentação Escolar não aprovou a prestação de contas dos recursos repassados</u> ao município pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar dos anos de 2002 e 2003.
SERGIPE		
2º	Cumbe	Conselho Municipal de Controle Social é inoperante e a <u>composição, incompatível com o ato legal que o instituiu;</u> inconsistências nos cadastros e no controle de frequência escolar de beneficiários do programa.
3º	Itabaianinha	Conselho Municipal de Saúde de Itabaianinha-SE <u>não acompanha adequadamente a concessão de benefícios</u> do Programa Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde): Verificou-se que os beneficiários cadastrados/aprovados não vêm sendo acompanhados pelo Conselho Municipal de Saúde, quanto às especificações do Programa, visto que, nas atas de reuniões apresentadas apenas observou-se a aprovação da adesão do Município ao Programa Bolsa Alimentação.

7º	Telha	Os recursos federais repassados para a área da saúde não estão sendo geridos adequadamente: (...) composição e atuação irregular do Conselho municipal de Saúde ; (...) Quanto ao Conselho municipal de Saúde (CMS), o Secretário de Saúde, atual presidente do CMS, informou que a substituição dos membros ocorria sem a elaboração dos atos legais necessários, havendo apenas o registro no livro de atas do colegiado. Verificou-se que não está sendo observada a necessária representatividade social paritária dos usuários , na forma prevista na Resolução n.º 33, de 23 de dezembro de 1992, do Conselho Nacional de Saúde. A atual composição do CMS conta com apenas seis membros. Pelo Decreto municipal n.º 02/94 de 14/03/94, os representantes dos usuários seriam indicados, de forma permanente, por quatro associações comunitárias que atuam no município. Tanto o número de conselheiros como a representatividade dos usuários encontram-se em desacordo com o previsto na Resolução n.º 33, que prevê o número mínimo de dez membros no CMS e a participação de outras entidades (além das associações) na cota de representantes dos usuários, de modo a garantir a necessária representatividade social do CMS. Além disso, os seis integrantes do CMS foram identificados como integrantes da folha de pagamento da prefeitura , sendo um deles contratado como auxiliar de enfermagem do Programa Saúde da Família (PSF). A precariedade na atuação do CMS se evidencia pelo baixo número de reuniões realizadas . No ano de 2002, por exemplo, somente há registro da ocorrência de duas reuniões.
----	-------	---

Fonte: Criação própria.

Cumpram-se ressaltar que não foram encontradas menções acerca da atuação dos respectivos conselhos pertencentes aos municípios fiscalizados, nas sínteses de seus relatórios. Tal fato reside na existência de uma avaliação acerca das sínteses em que é feita uma triagem que especifica quais itens da íntegra do relatório serão publicados. Nem sempre o item referente a atuação dos Conselhos é o escolhido. Assim, do total de 65 registros evidenciados, quatro foram obtidos das sínteses dos municípios do Estado de Pernambuco, três de Alagoas, doze da Bahia, seis do Ceará, seis do Maranhão, 12 da Paraíba, oito do Piauí, onze do Rio Grande do Norte e, por fim, três do Estado de Sergipe.

Em apenas dois municípios, dos 65 itens de registros apontados, foram apontadas situações em que não ficou evidenciada falha na atuação dos conselhos, e sim, correta execução de suas atividades. São eles: os municípios de São Miguel Fidalgo no Piauí, evidenciado no 15º sorteio, e o município de Santo Antônio no Rio Grande do Norte, relativo ao 14º sorteio, onde os conselhos não aprovaram as respectivas prestações de contas apresentadas em nome de falhas que detectaram.

Verificou-se, também, que muitas das falhas apontadas, podem ser caracterizadas como falhas formais, mas que comprometem a atuação dos respectivos conselhos, uma vez que correspondem a necessários procedimentos acessórios ao cumprimento de seus objetivos, tais como a não confecção das atas de reunião e/ou a realização de reuniões periódicas por parte de seus membros com vistas a tomarem suas deliberações e a não assinatura de documentos por parte dos membros do conselho, como pode ser visto no Quadro 3, tendo como exemplo os pontos apresentados nas síntese dos relatórios dos municípios de Ouricuri/PE (17º sorteio), Passira/PE (18º sorteio), Água Branca/Al (4º sorteio) e Contendas do Sincora/BA (10º sorteio).

AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL, NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

Por fim, na busca das principais falhas e/ou empecilhos que comprometem a atuação dos conselhos, encontraram-se as seguintes categorias de análise das sínteses, descritas, conforme Quadro 4 (apresentados de forma não exaustiva diante do grande número de constatações):

Quadro 4 – Categorias de Análise à luz das falhas apontadas:

CATEGORIAS	CONSTATAÇÕES DAS SÍNTESES (Exemplo)	SORTEIO / MUNICÍPIOS
Desconhecimento, por parte dos membros do conselho, das atribuições regimentais deles e do Conselho ao qual se vinculam.	<u>(...) membros desconheciam suas atribuições e as normas que regem a execução;</u>	10º Sorteio - Contendas do Sincora/RN
	<u>(...) o CAE não desempenha suas atribuições legais, e segundo informações de alguns conselheiros, eles desconhecem quais são.</u>	5º Sorteio – Itapetinga/BA
Ingerência nas atividades do Conselho, bem como em sua composição por parte da Administração Municipal.	<u>(...) todos os membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) são servidores da prefeitura.</u>	13º Sorteio – Rio do Fogo/RN
	<u>(...) Todos os representantes do Conselho foram indicados pelo atual prefeito, e têm em comum o fato de possuírem vínculo de trabalho com o município.</u>	7º Sorteio – Maiquinique/BA
Ausência de estímulo à participação popular / Interação com a comunidade – <i>feedback</i> .	<u>(...) entrevistados afirmam que o Conselho não estimula a comunidade a participar do controle da execução do programa no município.</u>	4º Sorteio - Água Branca/AL
Ausência de cursos de capacitação para membros dos Conselhos.	<u>não havia sido realizada a capacitação dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social.</u>	18º sorteio - Passira/PE
Não segregação de funções	<u>(...) a presidência do Conselho é exercida pela secretária Municipal de Educação</u>	3º Sorteio - Angicos/RN
	<u>(...) desconhecem que tenha havido eleição e não sabem quem são os conselheiros. A Secretária de Educação do Município, que é esposa do Prefeito, esteve à frente da presidência do Conselho, o que não é recomendado pelo Ministério da Educação.</u>	6º Sorteio – Igapé Grande/MA
Não participação dos conselhos nas licitações realizadas e execução dos programas.	<u>(...) Conselho não vem atuando no acompanhamento dos processos de licitação dos alimentos,</u>	10º Sorteio – Dormentes/PE
	<u>(...) Conselheiros não visitam as escolas, não participam da elaboração e aprovação do cardápio, não acompanham e nem fiscaliza a execução físico-financeira do programa, não divulgam em locais públicos os recursos financeiros do programa e não participam do processo licitatório.</u>	15º Sorteio – Barra de São Miguel/PB
Sonegação de informações por parte da Gestão Municipal.	<u>(...) a Secretaria Municipal de Ação Social, gestora dos recursos, não disponibiliza ao conselho qualquer tipo de demonstrativo das receitas e despesas, bem como as notas fiscais e extratos bancários, para a efetiva avaliação.</u>	10º Sorteio - Lucena/PB
	<u>A Secretária Municipal de Trabalho e Ação Social é também a Presidente da Comissão de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, em prejuízo do princípio da segregação de funções.</u>	7º Sorteio – Penalva/MA

Não implantação dos Conselhos	(...) <u>Não existe Conselho de Controle Social no município: a Prefeitura de Curral Velho não criou o Conselho de Controle Social.</u>	4º Sorteio – Curral Velho/PB
	<u>Conselho Municipal de Controle Social, não foi instituído por lei municipal.</u>	4º Sorteio – Massapé/PI
Não acompanhamento da execução dos programas e aplicação dos recursos.	<u>Conselho Municipal de Assistência Social não acompanha a execução dos programas assistenciais no município: em 2004 e no primeiro semestre de 2005, o Conselho Municipal de Assistência Social não fiscalizou a execução dos programas de assistência social do município. Não existe qualquer supervisão do Conselho com relação ao Programa de Atenção à Criança (PAC) ou ao Bolsa Família. O Conselho também não efetuou nenhuma análise do cadastro único ou diligências para verificar as necessidades da população.</u>	17º Sorteio – Esperança/PB
	<u>verificou-se que não está sendo exercido nenhum acompanhamento da execução</u>	17º Sorteio – Ouricuri/PE

Fonte: Autoria própria

5 CONCLUSÃO

Mediante a análise das sínteses dos relatórios de fiscalização emanados da CGU, restou concluso, em relação à atuação dos conselhos municipais, que as principais categorias de falhas e/ou empecilhos para a efetiva consecução de seus objetivos institucionais, principalmente em nome do controle social, advindas da análise de conteúdo das respectivas sínteses, em que pesem a existência também de falhas formais, resultam da seguinte listagem: 1. desconhecimento, por parte membros do conselho, das atribuições regimentais destes e do Conselho ao qual se vinculam; 2. ingerência nas atividades do Conselho, bem como em sua composição por parte da Administração Municipal; 3. ausência de estímulo à participação popular / Interação com a comunidade – *feedback*; 4. ausência de cursos de capacitação para membros dos Conselhos; 5. não segregação de funções; 6. ausência de participação dos conselhos nas licitações realizadas e execução dos programas; 7. sonegação de informações por parte da Gestão Municipal; 8. não implantação dos Conselhos; 9. não acompanhamento da execução dos programas e aplicação dos recursos. Afigura-se, por conseguinte, que as respectivas falhas impactam a autonomia, a atuação e a missão dos respectivos conselhos, descaracterizando, primordialmente, a sua condição de instância representativa do Controle Social. A fim de propiciar uma atuação mais efetiva da respectiva instância de Controle da gestão da coisa pública, em nome dos seus fins sociais, torna-se imperioso que haja um processo de ampla capacitação dos membros dos respectivos conselhos, bem como, uma nova configuração legal para a escolha e indicação de seus representantes, sem a intervenção por parte dos Gestores Municipais na definição destes. Dessa maneira, haverá fortalecimento da

AÇÕES DE CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS
CONSELHOS MUNICIPAIS À LUZ DAS CONSTATAÇÕES DE FISCALIZAÇÃO DA
CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU), RESULTANTES POR MEIO DO
PROGRAMA DE SORTEIOS DOS MUNICÍPIOS NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL,
NO PERÍODO DE 2003 A 2005.

atuação e da autonomia dos conselheiros e, sobretudo, a efetiva participação popular na verificação da regular aplicação dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BIO, Sérgio Rodrigues. **Sistemas de informação: um enfoque gerencial**. São Paulo: Atlas, 1996.

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

CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: MAX Limond, 1995.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Manual de Procedimentos Contábeis e Prestação de Contas das Entidades de Interesse Social**. 2.ed. Brasília: CFC, 2004.

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

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. **Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de *accountability*. O caso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

FILHO, Sérgio Lopes Jund. **As Novas Doutrinas da Administração Pública e os seus Reflexos nos Controles e na Auditoria de Desempenho dos Programas Governamentais**. Rio de Janeiro/2002. Dissertação de mestrado, FGV.

LOPES, Jorge. **O Fazer do Trabalho Científico em Ciências Sociais Aplicadas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público**. São Paulo: RT, 2000.

MENEZES, Erivaldo Gonçalves. **Apontamentos sobre o controle social e transparência dos atos da administração pública brasileira**. Prêmio Serzedello Corrêa 2001 – Monografias vencedoras, in sítio: www.tcu.gov.br.

MOORE, Mark H. **Criando Valor Público – Gestão Estratégica no Governo**. Brasília: ENAP, 2002.

NEVES, G.H; COSTA, D; AUGUSTI, M.T. Democratização das políticas municipais: da intenção a ação. In: _____. **Conselhos municipais e políticas sociais**. Comunidade Solidária/IBAM/IPEA, 1997.

REAd – Edições 54 Vol 12 N° 6 nov-dez 2006

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, n. 44, 1988, p. 26-54.

REWORÊDO, 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 (Mestrado em Ciências Contábeis) Universidade de Brasília.

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

RIBEIRO FILHO, José Francisco; CAMPELO, Sebastião Marcos; ARAÚJO, Fábio da Silva. **Os websites dos Tribunais de Contas como instrumentos de accountability: uma análise empírica das informações disponibilizadas**. ENANPAD, XXIX. Anais... (CD-ROM). Brasília, Distrito Federal, Set. 2005.

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* sítio: www.tcu.gov.br.

DUARTE, Vanda Catarina, COSTA, Maria R. S. Diniz, COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Desafios para o Controle Público: os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF**. ENANPAD, XXIX. Anais... (CD-ROM). Brasília, Distrito Federal, Set. 2005.

ZAMOT, Fuad. **Os tribunais de contas no governo eletrônico. O SIGFIS do TCE-RJ: um estudo de caso**. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.