

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

**ANA KAROLYNE ARAÚJO DE SOUSA**

**A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL FEITO A PARTIR DOS CONSELHOS  
GESTORES NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO, SEGUNDO  
ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA  
GERAL DA UNIÃO, NO PERÍODO DE 2011-2014**

São Luís

2014

**ANA KAROLYNE ARAÚJO DE SOUSA**

**A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL FEITO A PARTIR DOS CONSELHOS  
GESTORES NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO, SEGUNDO  
ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA  
GERAL DA UNIÃO, NO PERÍODO DE 2011-2014**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção  
do grau de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mônica Teresa Costa  
Sousa

São Luís

2014

**ANA KAROLYNE ARAÚJO DE SOUSA**

**A EFETIVIDADE DO CONTROLE SOCIAL FEITO A PARTIR DOS CONSELHOS  
GESTORES NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO MARANHÃO, SEGUNDO  
ANÁLISE DOS RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO DA CONTROLADORIA  
GERAL DA UNIÃO, NO PERÍODO DE 2011-2014**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão, para obtenção  
do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mônica Teresa Costa Sousa (Orientadora)**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**1º Examinador**  
Universidade Federal do Maranhão

---

**2º Examinador**  
Universidade Federal do Maranhão

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por ter me agraciado com serenidade durante a criação deste trabalho de conclusão de curso.

Aos meus pais, Iolanda e Astrogildo, por terem me propiciado as condições necessárias para o bom andamento e consecução de mais esta etapa em nossa caminhada. A eles, também agradeço a confiança depositada em mim.

A minha irmã, Ana Kely, pela compreensão nos momentos difíceis e por significar um ideal de comprometimento a ser seguido.

Aos meus queridos avós, Isabel e Raimundo Rosa, por serem a representação máxima do amor em minha vida.

A minha tia Vanda, pelo apoio incondicional em todos os momentos.

Ao meu querido amigo, Hilton Durans, por acreditar na minha capacidade e lembrar isto a mim constantemente.

As minhas amigas, Kátia, Keila, Daiane, Suelene e Keliane, pela amizade que me devotam de forma tão verdadeira. Aos meus amigos de universidade que de alguma forma me ajudaram a chegar até aqui, em especial: Alane Moraes, Laurena Pinto, Daniele Almeida, Thalita Simas, Margarida Aquino e Isabela Freitas.

A Monica Teresa Costa Sousa, pela dedicação com que conduz o exercício de sua profissão e pelo reflexo positivo que isso produz em seus alunos.

*A participação popular não significa apenas ouvir as demandas da sociedade, mas permitir a transparência da gestão pública, e principalmente permitir que a população tenha voz ativa tanto nos cenários públicos, isto é, no processo de formulação de políticas públicas; quanto nos corporativos, ou seja, no processo de implementação e acompanhamento das políticas.*

Gecilda Esteves Silva

## RESUMO

A presente monografia analisa o controle social da Administração Pública nos municípios do Estado do Maranhão realizado pelos conselhos municipais obrigatórios, que são: o Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Saúde, Conselho do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais da Educação e o Conselho de Assistência Social. O controle da Administração Pública é exercido pelos três Poderes da federação: Executivo, Legislativo e Judiciário. Além desses controles ditos institucionais encontra-se o controle social, caracterizado pela participação popular na fiscalização do dinheiro público. Essa participação pode se dar de diversas formas, entre elas: as audiências públicas, o orçamento participativo e os conselhos municipais obrigatórios, que podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, mobilização, deliberação ou função consultiva e que, em geral, sua composição é orientada pelo princípio da paridade, de forma a garantir a representação de diferentes segmentos sociais. Os conselhos municipais tiveram sua origem nos movimentos reivindicatórios dos anos de 1970 e, de forma mais contundente, a partir da descentralização das políticas públicas e das orientações das agências internacionais. Nesse contexto, o estudo realizado busca identificar os empecilhos encontrados na atuação dos conselhos municipais do estado do Maranhão, por meio dos Relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União, que os impedem de exercer um efetivo controle social dos gastos públicos.

Palavras-chave: Participação popular. Controle social. Conselhos municipais. Fiscalização. Atuação.

## **ABSTRACT**

The presente monography analyses the social control of the public administration in the municipalities of the state of Maranhão performed by the obliged municipal councils while are the school meal council, health municipal council, FUNDEB council – Fund of maintainauce, development and valorization of the professional of Education and the council of social assistance. The control of the public administration is exerced by the three power of the federation, that's to be executive, legislative and law beyond these controls considered institutional one can find the social control, characterized by the popular participation in the fiscalization of the public money. This participation may happen in several ways, among them public andiences, participative budget and the obliged municipal councils, which can perform, a acorduig to the case, functions of fiscalization, mobilization, deliberation or function and that, generally, its composition is guided by the principle of the parity, so guaranteeing the representation of different social segments. The municipal councils had their origin from the claiming movements of the years 70 and, in a more bruising way, from the decentralization of the public politics and the orientations of the international agencies. In that context, this study was made aiming at identifying the considered obstacles in the performing of the municipal councils of the State of Maranhão by means of the inspecting reports of the Union's general control agency which obstruct them of exercising a social effective control of the public expenses.

**Keywords:** Popular participation. Social Control. Municipal Councils. Fiscalization. Performance.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Conceitos de corrupção.....	40
Quadro 2	Síntese do relatório de fiscalização do município de São Raimundo do Doca Bezerra.....	44
Quadro 3	Síntese do relatório de fiscalização do município de Fortuna.....	45
Quadro 4	Síntese do relatório de fiscalização do município de Itaipava do Grajaú...	47
Quadro 5	Síntese do relatório de fiscalização do município de Balsas.....	48
Quadro 6	Síntese do relatório de fiscalização do município de Araguañã.....	49
Quadro 7	Síntese do relatório de fiscalização do município de Bacuri.....	50
Quadro 8	Síntese do relatório de fiscalização do município de Brejo de Areia.....	51
Quadro 9	Síntese do relatório de fiscalização do município de Mata Roma.....	53
Quadro 10	Síntese do relatório de fiscalização do município de Bela Vista do Maranhão.....	55
Quadro 11	Síntese do relatório de fiscalização do município de Coelho Neto.....	56
Quadro 12	Resultado da análise dos relatórios.....	57

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art.	-	Artigo
CAE	-	Conselho de Alimentação Escolar
CF	-	Constituição Federal
CGU	-	Controladoria Geral da União
CMAS	-	Conselho Municipal de Assistência Social
CMS	-	Conselho Municipal de Saúde
FNDE	-	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	-	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais da Educação
GPAB	-	Gestão da Atenção Básica
GPAB-A	-	Gestão da Atenção Básica Ampliada
GPSM	-	Gestão Plena do Sistema Municipal
LOAS	-	Lei Orgânica da Assistência Social
Nº	-	Número
PMS	-	Plano Municipal de Saúde
PNAE	-	Programa Nacional de Alimentação Escolar
SIACS	-	Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde
SUS	-	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>Fundamentos do controle na gestão pública.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2</b>	<b>Controle legislativo da Administração Pública.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3</b>	<b>Controle judicial da Administração Pública.....</b>	<b>18</b>
<b>2.4</b>	<b>Controle administrativo da Administração Pública.....</b>	<b>20</b>
<b>2.5</b>	<b>Controle social da Administração Pública.....</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>OS CONSELHOS MUNICIPAIS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1</b>	<b>Histórico.....</b>	<b>26</b>
<b>3.2</b>	<b>O conceito e a estrutura dos Conselhos.....</b>	<b>31</b>
<b>3.3</b>	<b>Conselho Municipal de Saúde.....</b>	<b>33</b>
<b>3.4</b>	<b>Conselho de Alimentação Escolar.....</b>	<b>35</b>
<b>3.5</b>	<b>Conselho do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais da Educação.....</b>	<b>36</b>
<b>3.6</b>	<b>Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.....</b>	<b>37</b>
<b>4</b>	<b>A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E O COMBATE À CORRUPÇÃO: o Programa de Fiscalização de Recursos Federais a partir de sorteios públicos.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>Conceito de corrupção.....</b>	<b>39</b>
<b>4.2</b>	<b>A Controladoria Geral da União e o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos.....</b>	<b>41</b>
<b>4.3</b>	<b>Lista dos Municípios analisados.....</b>	<b>43</b>
<b>4.4</b>	<b>Análise dos Relatórios de Fiscalização.....</b>	<b>43</b>
<b>4.4.1</b>	<b>São Raimundo do Doca Bezerra/MA.....</b>	<b>43</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Fortuna/MA.....</b>	<b>45</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Itaipava do Grajaú/MA.....</b>	<b>46</b>
<b>4.4.4</b>	<b>Balsas/MA.....</b>	<b>48</b>
<b>4.4.5</b>	<b>Araguanã/MA.....</b>	<b>49</b>
<b>4.4.6</b>	<b>Bacuri/MA.....</b>	<b>50</b>

4.4.7	Brejo de Areia/MA.....	51
4.4.8	Mata Roma/MA.....	53
4.4.9	Bela Vista do Maranhão/MA.....	54
4.4.10	Coelho Neto/MA.....	55
<b>4.5</b>	<b>Principais irregularidades nos conselhos municipais do Estado do Maranhão.....</b>	<b>57</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>59</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Democracia e a Cidadania, princípios fundamentais do Estado Brasileiro, representam dois alicerces fundamentais no combate à má utilização do dinheiro público, que se caracteriza nas conhecidas práticas corruptivas, no clientelismo, na ausência de investimentos em infra-estrutura e serviços públicos.

O controle da Administração Pública insere-se nesse contexto como resultado prático dos princípios acima mencionados, ao passo que visa a combater que o interesse privado se sobreponha ao público. Assim, ele deverá ser realizado pelas instituições que representam o cidadão com base no sistema da democracia representativa, ou de forma direta com base no sistema da democracia participativa ou direta.

Com fulcro no princípio da participação popular, a Constituição Brasileira instituiu vários mecanismos para fins de garantir uma participação direta do cidadão no Poder Público como a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, os conselhos municipais, entre outros.

Foi a partir desse contexto que o presente trabalho buscou analisar o potencial dos mencionados conselhos gestores de Políticas Públicas como instrumento de controle social, por meio de uma abordagem teórica acerca do seu histórico e de seus principais institutos e de uma abordagem institucional concreta a partir da Análise dos Relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União. Visa-se, assim, contribuir para o aperfeiçoamento do controle social no Estado do Maranhão, dando condições para que conselhos municipais possam, finalmente, oferecer uma resposta a sociedade no sentido do exercício de sua função, a partir da averiguação dos pontos de fracasso que permeiam sua implantação.

Para tanto, será necessário verificar os fundamentos do controle na gestão pública, bem como tecer uma abordagem teórica mais aprofundada acerca dos institutos que fundamentam e compõe o chamado Controle Institucional e o Controle Social.

Posteriormente, será analisado o papel dos Conselhos Gestores para o controle da Administração Pública, delimitando qual a responsabilidade e a composição de cada um, focando nas suas funções representativa e deliberativa.

Ressalte-se que o estudo aqui proposto se delimitará a investigar os conselhos municipais obrigatórios, que são o Conselho de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Saúde, Conselho do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais da Educação e o Conselho de Assistência Social.

Em seguida, será apresentado o papel da Controladoria Geral da União no combate à corrupção, descrevendo-se de forma sucinta suas competências, de modo a, em seguida, aprofundar a análise no Programa de Fiscalização dos Municípios por meio de “Sorteios Públicos” realizado por aquele órgão do governo Federal.

Depois de estabelecido todo esse embasamento, o terceiro capítulo será destinado a identificar os principais empecilhos, apontados nas fiscalizações realizadas pela Controladoria Geral da União, relacionados aos Conselhos Municipais que os impedem de exercer o controle social efetivamente.

Para a realização desta pesquisa acadêmica, adotou-se o método dedutivo, utilizando-se de fontes documentais diretas e indiretas. Como fonte documental direta colheram-se as Leis de Criação dos Conselhos Municipais e a Constituição Federal e como fontes documentais indireta foram usados livros e artigos científicos.

## **2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

### **2.1 Fundamentos do controle na gestão pública**

O controle do Estado pode efetuar-se de duas formas: pelo controle político ou administrativo. O controle político é aquele que tem como fundamento o equilíbrio entre o Poder Legislativo, Executivo e Judiciário. Ele se originou da nobre teoria da separação dos poderes, defendida por John Locke e Montesquieu nos séculos XVII e XVIII.

Sua missão é manter a harmonia entre os poderes, de forma que um não se contraponha ao outro e macule os objetivos do Estado. Seus contornos se encontram na Constituição Federal, que pontifica o sistema de freios e contrapesos. É nesse sentido que dispõe o Art. 2º da CF: “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988).

Alguns atos caracterizam o controle político do Estado exercido entre os seus poderes, tais como: o veto, lançado pelo Poder Executivo, contra projetos do Poder Legislativo (art.66, §1º, CF); a rejeição ao veto do Chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo (art.66, §4º, CF). Outro desdobramento dessa espécie de controle pode ser percebido no momento em que o Poder Judiciário controla o Legislativo e o Executivo através do controle da legalidade e da constitucionalidade de seus atos.

Quanto a ponto o que fica nítido diante dos exemplos citados é a demonstração do caráter que detém o controle político, qual seja: o de preservar e equilibrar as instituições democráticas do país.

O controle administrativo, a seu turno, tem características bem distintas. Enquanto o controle político se volta para o equilíbrio das instituições políticas, este controle tem como foco as instituições administrativas. Ou seja: não se busca por ele a estabilidade de poderes políticos, mas, sim, atingir os órgãos que exercem uma das funções do Estado, qual seja, a função administrativa. Considere-se que tal função, apesar do nome, não se limitará no Poder Executivo, pois também os demais Poderes, ao exercerem função tipicamente administrativa, serão alvos do controle administrativo da Administração Pública, aqui considerada em seu conceito amplo.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2013, p.940), a concretização desse controle poderá ser vista com a fiscalização financeira das pessoas da Administração Direta e Indireta; a verificação de legalidade, ou não, dos atos administrativos; a conveniência e oportunidade de condutas administrativas etc.

O controle em análise tem duas bases mestras: o princípio da legalidade e o das políticas administrativas (CARVALHO FILHO, 2013, p. 940).

Pelo primeiro princípio, os atos dos agentes não possuem uma vontade livre, o que caracteriza os atos dos particulares. Os que atuam na função administrativa deverão amparar-se na lei, ao passo que só lhes será permitido fazer o que ali estiver determinado. Nesse sentido, mostra-se fundamental a existência de instrumentos eficientes para controlar a legalidade de tais condutas administrativas.

O outro princípio, das políticas administrativas, se confirma como o poder que detém a Administração de determinar seus objetivos e traçar suas metas, de modo que a atividade administrativa seja concretizada de forma eficiente e rápida. Sobre o assunto Carvalho Filho (2013, p. 941) pontua:

[...] não se pode perder de vista que o único alvo da atividade administrativa tem que ser o interesse público, e, sendo assim, é este mesmo interesse que estará a exigir o controle da Administração, não somente em sede de legalidade, mas também no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados através da função de gerir os negócios da coletividade.

Ainda nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p.919) leciona nos seguintes termos:

No Estado de Direito, a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Assim, são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada. Tanto são impostos controle que ela própria deve exercer, em sua intimidade, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados nos diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central, como controles que este mesmo corpo orgânico exercita em relação às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (...). Tais controles envolvem quer aspectos de conveniência e oportunidade quer aspectos de legitimidade. Além disto, são previstos controles de legitimidade que devem ser efetuados por outros braços do Estado: Legislativo, por si próprio ou com auxílio do Tribunal de Contas, e Judiciário, este atuando sob provocação dos interessados ou do Ministério Público.

Levando-se em conta os fundamentos já discorrido, é possível dizer que o controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder (DI PIETRO, 2013, p. 417).

A natureza jurídica do controle é a de princípio fundamental da Administração Pública, pois assim vem descrito no Decreto Lei nº 200/1967 (Estatuto da Reforma Administrativa Federal), Art. 6º, I a V, entre o rol dos cinco princípios fundamentais aos

quais deverá estar atrelada a Administração, sendo os demais: o planejamento, a coordenação, a descentralização e a delegação de competência.

Saliente-se que, apesar de tal decreto tratar-se de legislação federal, aplicável em tese apenas à União, os princípios mencionados deverão ser observados por todos os entes federados independentemente de lei, tendo em vista que a gestão de recursos de terceiros, como ocorre com a Administração, leva o ônus da prestação de contas aos seus titulares, no caso a sociedade.

A doutrina administrativista, nesse ponto representada pelo autor José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 942), classifica o controle da Administração Pública sob seis critérios, sendo eles: quanto à extensão do controle; quanto à natureza do controle; quanto ao âmbito da administração; quanto à oportunidade; quanto à iniciativa e quanto à natureza do controlador.

Dentre os critérios acima mencionados, cabe serem tecidas algumas sucintas considerações acerca do controle quanto à extensão e a natureza do controlador.

Quanto à extensão, o controle pode ser interno ou externo, à medida que decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura do órgão controlado. Assim, controle interno é aquele que cada Poder exerce sobre seus próprios atos, como, por exemplo, o controle que um ministério exerce sobre os vários departamentos administrativos que o compõem.

Sobre o controle interno, pontua Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p.923) afirma:

Consoante o próprio texto constitucional (art.74), a Administração – de resto, tal como os poderes Legislativo e Judiciário – deverá manter um sistema integrado de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e de apoiar o controle externo.

O controle externo, por sua vez, é a representação da busca pelo equilíbrio entre as instâncias democráticas, ou seja, é aquele que um Poder exerce sobre o outro.

A Constituição Federal prevê o controle externo em seu Art. 71, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, dispõe o art. 70 da Constituição Federal que ao Congresso Nacional compete realizar controle externo da Administração direta e indireta, exercendo fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, para o quê contará com o auxílio do Tribunal de Contas

da União (art.71).

Importante ressaltar que, apesar de sua relevância, o controle social da Administração Pública não é tido como uma forma autônoma de controle pela maioria dos doutrinadores (entre eles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, José dos Santos Carvalho Filho e Celso Antônio Bandeira de Mello) que nada ou pouco mencionam sobre este assunto em seus manuais. Acerca do tema, colhamos a posição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p.797):

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.

Quanto à natureza do controlador, o controle da Administração Pública pode ser Legislativo, Judiciário ou Administrativo. Em virtude da relevância de tal classificação ela será desenvolvida nos próximos tópicos.

## **2.2 Controle legislativo da Administração Pública**

O controle exercido pelo Poder Legislativo sob a Administração Pública só pode ocorrer nas expressas hipóteses definidas em lei. Ou seja: nenhum ato normativo poderá prever um tipo diverso dos já existentes de controle legislativo, uma vez que tal situação caracterizaria grave ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Esse controle abrange os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o Poder Judiciário, quando atua em sua função atípica, podendo ser subdividido em controle político e controle financeiro.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p.1002) enfatiza que a característica do controle político tem por base a possibilidade de fiscalização e decisão sobre atos ligados à função administrativa e de organização do Poder Executivo e do Judiciário.

São hipóteses desse controle: a competência exclusiva do Congresso Nacional e do Senado para apreciar *a priori* ou *a posteriori* os atos do Poder Executivo (Arts. 49, incisos I, II, III, IV, XII, XIV, XVI, XVII, e 52, incisos III, IV, V e XI); a decisão, nesses casos, expressa-se por meio de autorização ou aprovação contida em decreto legislativo ou resolução; a convocação de Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente

subordinados à Presidência da República, pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado, bem como por qualquer de suas comissões, para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência, sem justificção adequada (Art. 50, alterado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2/94); a apuração de irregularidades pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, as quais têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos Regimentos das Casas do Congresso; as suas conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (Art. 58, § 3º); a competência do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; essa atribuição, prevista no artigo 49, inciso V, constitui inovação da Constituição de 1988.

O controle financeiro, por sua vez, é aquele exercido pelo Poder Legislativo sobre os outros poderes e sobre ele próprio no que diz respeito à receita, à despesa e à gestão dos recursos públicos.

O artigo 70 da Constituição Federal refere-se expressamente ao controle externo do Congresso Nacional e o artigo 74 determina que todos os poderes devem ter mecanismos de controle interno.

Todos os entes estão sujeitos ao controle financeiro. Nos Estados e no Distrito Federal a fiscalização é responsabilidade do seu Legislativo, conforme artigo 75 da Constituição Federal. Nos Municípios, as Câmaras Municipais exercem tal controle, em obediência ao artigo 31 da CRFB.

José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 1004) pontua a seguinte observação:

Aliás, para não deixar qualquer dúvida sobre o controle, a EC nº 19/1998, concernente à reforma administrativa do Estado, alterou a redação do art.70, parágrafo único, da CF, ampliando mais ainda o campo de controle. Na redação original, o texto, no que se refere ao dever de prestar contas, referia-se a *qualquer pessoa física ou entidade pública*; com a alteração, o dever passou a ser atribuído a *qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada*, incluindo-se, em consequência, todas as pessoas da Administração Direta ou Indireta e até mesmo pessoas não integrantes desse sistema, desde que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União (e também os Estados, Distrito Federal e Municípios) responda, ou que, em seu nome, assumam obrigações de natureza pecuniária.

As áreas controladas são cinco: contábil, financeiro (em sentido estrito), orçamentário, operacional e patrimonial. Quanto à natureza do controle, a Constituição Federal afirma que ele será exercido sob cinco vertentes: quanto à legitimidade, quanto à legalidade, quanto à economicidade, quanto à aplicação das subvenções e quanto à renúncia

de receitas.

As formas de controle financeiro estabelecidas na CRFB são a interna e a externa. O controle interno se perfaz em órgãos especialmente destinados à verificação dos recursos do erário no âmbito de cada Poder. Já o controle interno, como aqui já se considerou em outra classificação acima exposta, é exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, instituição esta de fundamental importância no combate à má gestão dos recursos públicos.

Sobre o tema, Márcia Bittencourt da Costa (2006, p.9) assim se posiciona:

Conquanto seja o Ministério Público o grande personagem na persecução da improbidade, detendo a legitimação institucional e processual de provocar o Poder Judiciário, de instaurar procedimento administrativo ou inquérito civil, e, ainda, de requisitar à polícia judiciária a instauração de inquérito policial, cumpre também aos tribunais e conselhos de contas papel de extrema relevância na tutela da probidade e da moralidade na Administração Pública.

Sem poder jurisdicional, a competência do Tribunal de Contas da União está descrita nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, c/c o art. 1º da Lei nº. 8.443, de 16.07.1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), compreendendo, entre outros, julgarem as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da União; apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal na administração direta e indireta e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Como afirmado acima, apesar de receberem a denominação de “tribunais”, as cortes de contas não exercem jurisdição, isto é, não dizem com definitividade o direito aplicável a um caso concreto; suas decisões não fazem “coisa julgada” em sentido próprio.

### **2.3 Controle judicial da Administração Pública**

O controle judicial da Administração Pública tem por objetivo verificar se os atos do administrador não violaram a vontade do Legislador e, por consequência, a Constituição Federal. Assim, ele busca estabelecer o limite necessário entre os interesses públicos e privados que perpassam toda a Administração Pública, no sentido de se fazer com que aqueles sempre prevaleçam.

A sede constitucional desse controle se encontra no inciso XXXV, Art. 5º da Constituição Federal. Nele se estabelece que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário. Nesse sentido, até mesmo os atos do Estado são passíveis de controle por esse poder, pois em nenhum momento a Administração Pública exerce

controle jurisdicional. Tal afirmação se deve ao fato de ter sido adotado no Brasil dentre os sistemas de controle aquele denominado de “Sistema da Unidade de Jurisdição” ou “Sistema do Monopólio de Jurisdição”, em detrimento do “Sistema do Contencioso Administrativo” ou “Sistema da Dualidade de Jurisdição”, adotado pela França e pela Itália, e pelo qual ao lado da Justiça do Poder Judiciário, o ordenamento contempla uma Justiça Administrativa.

Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 1014) se posiciona nos seguintes termos:

A Justiça Administrativa tem jurisdição e competência sobre alguns litígios específicos. Nunca serão, todavia, litígios somente entre particulares; nos conflitos uma das partes é necessariamente o Poder Público. Compete-lhe julgar causas que visem à invalidação e à interpretação de atos administrativos e aquelas em que o interessado requer a restauração da legalidade quando teve direito seu ofendido por conduta administrativa. Julga, ainda, os recursos administrativos de excesso ou desvio de poder. A vantagem desse sistema consiste na apreciação de conflitos de natureza essencialmente administrativa por uma Justiça composta de órgãos julgadores especializados, razão por que têm contribuído de forma significativa para o desenvolvimento do Direito Administrativo. Os que criticam se baseiam no fato de que fica mitigada em favor dos litigantes privados a garantia da imparcialidade, já que na Justiça Administrativa o Estado, em tese, é parte e juiz do conflito.

O controle judicial sobre atos do Poder público se limita à análise da legalidade do mesmo. Ao Judiciário é vedado adentrar-se no chamando mérito administrativo, ou seja: nos critérios de conveniência e oportunidade que fizeram o administrador optar por determinado ato.

Em regra, esse controle é exercido após a prática do ato. Se o ato estiver maculado com o vício da ilegalidade, o Judiciário restaurará a situação de legalidade anteriormente apresentada. Contudo, há hipóteses nas quais o controle poderá ser realizado de forma prévia. É caso das tutelas preventivas, previstas, entre outras, na lei do mandado de segurança (Lei nº 12.016/2009), ação popular (Lei nº 4.717/1965) e ação civil pública (Lei nº 7.347/1985).

Resta considerar-se que a doutrina divide os instrumentos desse controle em meios inespecíficos e meios específicos. Pelo primeiro, entende-se o controle representado por ações judiciais nas quais qualquer pessoa pode figurar sem a necessidade em que em um dos polos figure o Poder Público, como a ação ordinária e os interditos possessórios. O controle judicial sobre atos da Administração Pública poderá se dar em qualquer desses casos. Já nos meios específicos, obrigatoriamente deve haver a presença do Estado. São exemplos: o mandado de segurança, a ação popular, o *habeas corpus*, o *habeas data* e o mandado de injunção.

## 2.4 Controle administrativo da Administração Pública

O controle administrativo é exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário, com o objetivo de confirmar, corrigir ou alterar seus atos internos. Esse é seu diferencial em relação aos outros controles, pois por ele a averiguação se dá no âmbito da mesma organização que celebrou o ato.

Quando na função de ratificar um ato, esse controle visa confirmá-lo como legítimo ou adequado, como, por exemplo, o ato de confirmação de autuação fiscal, na hipótese do autuado alegar ilegalidade do mesmo. A correção, por sua vez, retira do mundo jurídico um ato ilegal e procede a realização de uma nova conduta. Por fim, quando realiza alteração a Administração Pública ratifica uma parte e substitui outra em relação ao que foi produzido por órgãos e agentes administrativos.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2013, p.948), os meios de controle administrativo são: o controle ministerial, a hierarquia orgânica, o direito de petição; a revisão recursal, o controle social e outros instrumentos legais, como a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000.

Explica-se que, dada a importância de sua abordagem para o presente estudo, o meio de controle dito social será analisado em tópico próprio.

Assim, o controle ministerial é aquele exercido pelos diversos Ministérios em face dos órgãos de sua estrutura e sobre as pessoas da Administração Indireta Federal. Na esfera federal, esse controle é denominado de supervisão ministerial pelo Decreto – lei nº 200, de 25.02.1967.

A hierarquia orgânica pode ser vista como o escalonamento existente na organização administrativa, a saber, é a existência de autoridades superiores e subordinadas, de modo que estas têm seus atos fiscalizados por aqueles. Dessa forma, a Administração exercerá um controle sobre suas próprias atividades, controle esse que poderá ser de legalidade ou de mérito, de ofício ou provocado, prévio, concomitante ou posterior em face de seus atos.

O direito de petição aos órgãos públicos se configura como uma das mais tradicionais formas de controle, previsto na Constituição Federal entre os direitos e garantias fundamentais no inciso XXXIV, “a”, do Art.5º.

Por esse direito o administrado pode, por meio de uma petição escrita, realizar pedidos de revisão, reclamação ou tutelar qualquer direito que esteja sob o poder da Administração, como decorrência da cidadania e do princípio da legalidade.

Na análise de José dos Santos Carvalho Filho (2013, p.949):

Avulta observar que esse direito tem grande amplitude. Na verdade, quando admite que seja exercido para a “defesa de direitos”, não discrimina que tipo de direitos, o que torna admissível a interpretação de que abrande direitos individuais e coletivos, próprios ou de terceiros, contanto que possa refletir o poder jurídico do indivíduo de dirigir-se aos órgãos públicos e deles obter a devida resposta. Como é lógico, o direito de petição não pode mascarar qualquer forma de abuso por parte do interessado. A Constituição protege o uso do direito, e não o abuso. Por isso, as petições devem ser, como regra, escritas e não devem conter expressões ofensivas e difamatórias.

A revisão recursal se caracteriza como a possibilidade do indivíduo propor um recurso contra um ato da Administração Pública que contraria algum direito seu. Essa espécie de controle se submete ao formalismo e a publicidade como uma forma de proteção ao próprio administrado. Assim, os recursos devem ser escritos, salvo algumas exceções.

Os recursos têm três fundamentos essenciais: o sistema de hierarquia orgânica; o exercício do direito de petição e a garantia do contraditório e da ampla defesa. Sua natureza jurídica é a de meio formal de impugnação de atos e comportamentos administrativos, podendo ser classificados em: recursos hierárquicos próprios e recursos hierárquicos impróprios.

Uma espécie de recurso de extrema relevância no combate à corrupção é a representação perante o Tribunal de Contas. O Art.74, §2º da Constituição Federal disciplina essa forma de controle admitindo que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denuncie ilegalidades ou irregularidades perante o Tribunal de Contas da União, na forma da lei.

Por fim, a Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000, estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, regulamentando o Art. 163, I, (finanças públicas) e o Art.169, da Constituição Federal, configura-se como um dos diplomas legais que o legislador produziu com o objetivo de fazer frente aos grandes prejuízos causados pela má-gestão dos recursos públicos. A Lei institui limites e condições para a geração de despesas com pessoal e com a seguridade social, bem como com a renúncia de receitas, estabelecendo ainda regras sobre a dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e outras do gênero.

No contexto dos meios de controle da Administração Pública, sobressai-se uma instituição que, a par das dificuldades encontradas para a consecução de seus objetivos, atua diretamente contra a corrupção. Está se falando do Ministério Público e do seu papel fundamental no controle e na fiscalização da Administração Pública e do regime democrático.

O Ministério Público tem a defesa do interesse público como objetivo insculpido na Constituição Federal em seus artigos 126 e 129, e para assegurar sua concretização tem-se em suas mãos dois instrumentos, quais sejam, o inquérito civil e a ação civil pública. Por sua vez, o inquérito civil é instrumento eficiente à função instrumental do Ministério Público na investigação e no combate aos atos de corrupção, estando seu fulcro na coleta de elementos seguros da ocorrência do ato de improbidade administrativa, assim como da respectiva autoria.

A Lei da Ação Civil Pública, nº 7.347, de 24 de julho de 1985, anterior à Carta Magna de 1988, já tratava da responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, sendo recepcionada pela Constituição da República, consoante disposto no inciso III, do artigo 129.

Para Ângela Giovanini Moura (2009, p.09) o estabelecimento de parcerias com o Ministério Público seria um forte aliado contra o mau uso do dinheiro público, nesse sentido ela faz a seguinte observação:

Indiscutível a legitimidade do Ministério Público para promover as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, objetivando o cumprimento das propostas sociais, difusas e coletivas previstas na Constituição e, principalmente, no combate efetivo à corrupção institucionalizada, devendo estabelecer estratégias de atuação preventivas e repressivas para o êxito de sua missão. O estabelecimento de parcerias, neste campo, desponta imprescindível para o êxito da missão ministerial. A contribuição de aliados é valiosa, podendo ser prestada pelos Tribunais de Contas, Comissões Parlamentares de Inquérito, Controladoria Geral da União, Receita Federal, Banco Central, Polícia Federal, entre outros órgãos corresponsáveis pelo combate à corrupção. Merece destaque a iniciativa da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça que instituiu, em 2003, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) visando à articulação e à atuação conjunta entre órgãos públicos que trabalham com a fiscalização, o controle e a inteligência como forma de aperfeiçoar a prevenção e o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro.

Ainda segundo Moura (2009, p. 10), o Ministério Público, como órgão responsável pela defesa do princípio da moralidade administrativa, deverá operacionalizar o combate à improbidade, realizando investigações sobre corruptos e corruptores, com o fito de alcançar sua punição, tendo em vista a impotência da sociedade brasileira contras o esquema de corrupção já praticamente institucionalizado no país.

## 2.5 Controle social da Administração Pública

Sabe-se que, diferentemente do interesse que possui o gestor privado em controlar suas contas, o administrador público, por vezes, não honra com sua nobre função de gerir as contas públicas com transparência e probidade. Diante disso, o legislador pátrio estabeleceu formas de controle da Administração Pública que têm como propósito dar maior transparência à gestão da coisa pública garantindo a boa versação dos recursos públicos, três delas já analisadas no presente trabalho, quais sejam, o controle legislativo, o controle judicial e o controle administrativo, restando por mencionar a última delas conhecida como controle social.

O controle social tem como pilar a fiscalização das ações públicas, visando, sobretudo, indicar caminhos, propor ideias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público. Nas palavras de Gecilda Esteves Silva e Cláudio Nascimento Alfradique (2006, p. 13):

[...] nesse contexto pode-se dizer que o controle social pode apresentar aspectos de monitoramento legal, ou seja, os instrumentos que, acordo com a lei, têm a função de controlar as funções públicas, seja movendo ações para a averiguação, seja recorrendo aos órgãos competentes, ou mesmo no cumprimento da própria missão institucional, da qual as ações não seriam resultado de movimentos externos, mas inerentes do exercício da própria função, e aspectos de monitoramento autônomo, que surgem da própria necessidade social e acaba por intervir diretamente como instrumento de controle, como os Sindicatos, Associações, Ouvidorias Independentes, Partidos Políticos etc.

As diretrizes constitucionais de participação da sociedade nas decisões governamentais, especialmente nas Políticas sociais, foram efetivadas a partir de 1988 por meio da concepção e implementação de mecanismos institucionais de participação como os conselhos de Políticas Públicas, conferências, orçamentos participativos, etc. que buscavam operacionalizar princípios da democracia participativa consagrados na Constituição.

Observe-se, que quase trinta anos após a promulgação da Constituição de 1988, os mecanismos de democracia direta presentes na CRFB, plebiscitos e referendos, ainda não foram regulamentados.

Dentre os espaços de participação popular existentes no Brasil, será desenvolvida uma sucinta abordagem sobre as conferências de Políticas Públicas, as ouvidorias públicas, audiências públicas e o orçamento participativo. Dado constituir-se como tema central do presente trabalho a forma de controle conselhos de Políticas Públicas, essa forma de controle será detidamente analisada no capítulo seguinte.

As conferências de Políticas Públicas são eventos que ocorrerão periodicamente, em regra duas vezes ao ano, e que têm por objetivo determinar as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas. Elas podem ser vistas nas três esferas de governo, municipal, estadual e federal, de forma que os problemas discutidos em uma esfera são levados à outra conforme o avançar dos debates (BRASIL, 2013, p.23).

A ouvidoria pública é vista como uma instituição que visa auxiliar o cidadão em suas relações com o Estado, de forma que as denúncias e sugestões por ela recebidas influenciem na constante melhora dos serviços públicos. A sua presença na estrutura de um órgão têm o poder de aproximar os administrados das Políticas Públicas promovendo assim a cidadania e o desejo por parte dos mesmos de ver a gestão dos recursos públicos realizada de forma eficiente (BRASIL, 2013, p.24).

A ouvidoria visa, assim sendo, buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço, além de contribuir para a formulação de políticas públicas.

Ressalte-se a existência da Ouvidoria Geral da União:

A Ouvidoria-Geral da União, ligada à Controladoria-Geral da União (CGU), é responsável por receber, examinar e encaminhar denúncias, reclamações, elogios, sugestões e pedidos de informação referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. A Ouvidoria-Geral também tem a competência de coordenar tecnicamente o segmento de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, bem como de organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicativos quantificados do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2014a).

As audiências públicas, por sua vez, são encontros públicos presenciais, realizados pelos governos no debate de temas específicos, com vistas a discutir características de uma determinada política, estando aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados.

O orçamento participativo se perfaz num instrumento essencial de complementação da democracia representativa, pois permitirá que o cidadão debata e defina os destinos de sua cidade. Nele, a população decidirá as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão do município (BRASIL, 20014b).

Por fim, dentre os diversos mecanismos de participação popular existentes, a ênfase deste trabalho recairá sobre os conselhos gestores de Políticas Públicas, os quais serão analisados no capítulo seguinte.

### 3 OS CONSELHOS MUNICIPAIS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 3.1 Histórico

O controle social das Políticas Públicas tornou-se um assunto recorrente a partir da promulgação da Constituição de 1988. O ambiente àquela época era favorável para a fortificação do poder da sociedade, principalmente no que tange à fiscalização dos recursos públicos. Essa mudança de contornos quanto ao tema se deu na Constituição Cidadã tendo em vista a experiência proporcionada por anos de um regime militar, no qual a repressão a movimentos contrários ao governo era sua marca. Assim, os constituintes de 1988 inovaram na ordem constitucional ao prever mecanismos de participação direta dos cidadãos no exercício do poder.

Diversos dispositivos da Constituição Federal confirmam essa ideia de alteração do perfil quanto à questão do controle social. Dentre eles, cumpre citar-se os seguintes: o artigo 14, no capítulo dos direitos políticos, dispõe que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal (...) e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.” O artigo 194, por sua vez, estabelece:

Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

No artigo 198, inciso III: “[...] as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade” (BRASIL, 1988).

Já na seção sobre Assistência Social, pode ser lido no artigo 204:

As ações governamentais na área de assistência social serão (...) organizadas com base nas seguintes diretrizes: participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Tais dispositivos encerram princípios que foram fundamentais para criação de diversas leis, em especial a legislação ordinária na área de ação social.

Fala-se de marco institucional da participação popular referindo-se às modificações trazidas quanto ao tema pela Constituição Federal. Sobre a questão, as palavras

de Eduardo Gomes (2003, p.38) expõem o desenrolar dessa evolução:

Com a abertura e oferta de novos canais de participação pelo Estado e sua implementação ao longo da década de 90, a relação com a sociedade se alterou profundamente. Os movimentos sociais passaram de uma atitude “predominantemente reativa, antagônica e contestadora da legitimidade do Estado na gestão da sociedade, a uma postura mais propositiva, que passa a entendê-lo como espaço de disputa, que busca conquistar espaços no seu interior, alargando o leque de interlocutores e ampliando sua legitimidade. A participação entendida e realizada como confronto dá lugar à participação entendida como disputa e negociação. A reivindicação de participação popular, formulada pelos movimentos sociais, torna-se a reivindicação de participar da gestão da sociedade.

E essa ampliação dos meios de participação popular, ou melhor, esse aperfeiçoamento se deve, além das naturais condicionantes políticas, à descentralização das Políticas Públicas. Analisando o tema, Silveira, Costa e Oliveira (2010, p.05) assim se pronuncia:

A descentralização está inserida no contexto da redemocratização. A descentralização é um processo, sobretudo político, e não meramente técnico-administrativo. A tese proposta na descentralização foi restaurar a federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais, e o de consolidar a democracia, por meio do empoderamento (empowerment) das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. Marta Arretche (1996) discute os principais argumentos pró-descentralização. Citando Borja (1988) como um dos grandes defensores da descentralização como uma forma de ampliar a participação, dentre as principais vantagens deste fenômeno seria: superação das tendências a setorialização, ao burocratismo estatal, à distância entre os atores sociais, consistindo na criação de instituições com capacidade de atuação global que sejam representativas e que correspondam aos atores sociais, identificados entre si; geração de uma maior proximidade democrática no âmbito local; redução dos problemas colocados pelas instituições nacionais de democracia representativa e; geração de comportamentos políticos e econômicos alicerçados em uma maior iniciativa e menor dependência do Estado.

A descentralização encarada por esse viés foi responsável por influenciar grupos em toda América Latina nos anos 1980, pois nela eles viam uma forma de aproximar os cidadãos do diálogo político, tão distante aquela época de todos.

No Brasil, a descentralização das Políticas Públicas começou a dar frutos positivos com a implantação do chamado Orçamento Participativo - nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura - mostrando ser possível a participação direta do povo no âmbito municipal.

Sob o ponto de vista liberal, a descentralização seria um canal de fortalecimento da vida cívica – portanto, da sociedade civil – sufocada por um Estado excessivamente

centralizado (SILVEIRA; COSTA; OLIVEIRA, 2010, p.06).

A descentralização provocou fortes mudanças nos Municípios. Algumas responsabilidades, antes incumbidas ao Governo federal, agora passaram a ser desenvolvidas diretamente no âmbito municipal. Nesse sentido, alguns pontos deste fenômeno são transferências de atribuições e competências do governo central e da esfera estadual de governo para o governo municipal, com ênfase nas atribuições que dizem respeito à cidadania social; maior proximidade do governo local com relação às demandas da população, o que assume relevância num quadro democrático; resposta a reivindicações da sociedade civil pela descentralização das políticas sociais, desde o início da década de 1980 (FARAH, 2001, p.130).

Tais acontecimentos desencadearam um aumento na importância da ação dos municípios e, por consequência, geraram vários desdobramentos, dentre os quais se destacam: a necessidade de desenhos de políticas municipais integradas para serem mais efetivas no atendimento de um mesmo público-alvo; articulação com atores da sociedade civil, articulação com outros municípios (consórcios intermunicipais) e os governos locais assumindo uma postura de coordenação e de mobilização de governos e organizações não governamentais em prol de atender as diversas demandas de seu território (SILVEIRA; COSTA; OLIVEIRA, 2010, p.07).

A esse ponto, percebe-se que a descentralização das Políticas Públicas aproximou o cidadão do centro do poder e, assim, fortaleceu a participação popular, pois o objetivo de tornar o convívio entre o cidadão e as instituições do Estado mais concreto se realiza no Município, onde tudo acontece em frente à população, e não de forma abstrata e distante, como nos outros âmbitos de governo.

Nesse sentido, Eduardo Granha Gomes (2003, p.39) se pronuncia:

Ademais, pontua-se que o governo local é, a princípio, mais passível do controle direto pela sociedade. Se por um lado, os governos centrais ficam sob “alvo” da mídia, por outro são os governos locais que, devido à maior proximidade da comunidade, estão mais susceptíveis a um controle direto. Assim, dentro de um contexto de fortes críticas ao Estado de Bem Estar devido ao comportamento “rent-seeking” dos agentes estatais, a descentralização, incorporada da perspectiva de um controle mais eficaz da sociedade sobre os governantes, surge como uma alternativa à minimização do Estado defendida pelo neoliberalismo.

Apesar dos muitos argumentos pró-descentralização acima elencados, Prud’Homme (1995 apud GOMES, 2003, p. 40) cita duas possíveis consequências negativas desse fenômeno: a maior proximidade poderia levar ao estreitamento das relações pessoais,

facilitando o clientelismo e a captura do poder público pelas elites locais e a não consideração de uma eventual ineficiência de oferta na prestação do serviço no nível local, seja por deficiências de qualificação técnica das burocracias locais, seja pela maior vulnerabilidade à corrupção.

A par de tais críticas, o certo é que a descentralização das Políticas Públicas transferiu um montante considerável de recursos e responsabilidades do governo central para o local. E com essa nova agenda municipal, mais ampla e aperfeiçoada, veio também uma série de riscos acoplados, razão pela qual o governo nacional se vale dos conselhos gestores municipais como alternativa para amenizar as possíveis falhas dessa nova política. Assim é que, para Vera Silva Telles (apud ARZABE, 2001, p.34), se pode dizer que eles se constituem numa nova institucionalidade pública e democrática no país.

Nesse enlevo, Patrícia Arzabe (2001, p.34) afirma que:

Trata-se de fato de uma nova institucionalidade da perspectiva de sua constituição, no sentido de configurar um arranjo institucional com feições novas, porque eles não são mera-mente comunitários — são distintos dos fóruns congregadores de entidades e associações da sociedade civil — e não são meramente estatais. E sua novidade é ainda mais significativa pelo caráter com-partilhado na formulação, gestão, controle e avaliação das políticas públicas. Esta participação com igualdade de poderes é inteira-mente nova para o Estado, em especial para a Administração Pública, habituada á centralização das decisões e pelo uso descabido do argumento do poder discricionário mesmo em matéria de direitos humanos, especialmente de direitos sociais.

Ao contrário deste posicionamento, Eduardo Granha Gomes (2003, p.40) defende que, apesar das inúmeras variações pelas quais os conselhos já passaram, eles não se constituem numa forma inédita desse tipo organização no país, vendo já nos movimentos sociais surgidos dos processos reivindicatórios ao longo dos anos 1970 a gênese dos conselhos gestores de políticas publicas. Veja-se o que ele discorre sobre o tema:

Particularmente no Brasil, a forma “conselhos” se insere na agenda política dos anos 70 e 80, adaptando-se aos modelos de participação vigentes. Assim, são criados pelo poder público conselhos comunitários para negociar demandas dos movimentos populares e, pelo lado dos próprios movimentos, conselhos populares não institucionalizados, autônomos e reivindicativos. Estas experiências e os embates em torno da definição de sua natureza, cuja discussão central referia-se “ a ser ou não o conselho um órgão embrionário de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado”, tornaram-se referências importantes para a Assembleia Constituinte.

A origem dos conselhos é também vinculada às agencias internacionais. Pelo estudo de Natalina Ribeiro e Raichelis (2012, p.04), intitulado “Revisitando as influências das

agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas”, é possível verificar de que forma se deu tal influência. Nesta esteira, para melhor compreensão do tema, collha-se uma síntese das considerações da autora sobre o tema:

Pesquisadores e estudiosos do tema (Côrtes, 1996; Serapioni, 2004; Teixeira, 2001) identificam dois blocos de referências internacionais com influência nos processos que deram origem aos conselhos de políticas públicas no Brasil. No primeiro bloco estão as experiências conselhistas de orientação socialista, inspiradas especialmente na Comuna de Paris (1871) e nos soviets russos (1905) que, no final dos anos 1970, também influenciaram o surgimento dos conselhos populares no Brasil. No segundo se encontram as orientações emitidas pelas agências internacionais que compõem o Sistema de Organização das Nações Unidas (ONU) e aquelas criadas a partir da Conferência de Bretton Woods: Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), e que serão privilegiadas neste artigo.

As orientações das quais a autora fala são três e estão relacionadas ao momento histórico, principalmente econômico, cujos países estavam passando no pós-Segunda Guerra Mundial.

A primeira orientação foi emitida por consequência da expansão capitalista, no período do pós-guerra aos anos de 1960 e consistiu na recomendação para a participação da comunidade na implementação de serviços públicos. A segunda orientação se deu por conta da “transição crítica”, ocorrida durante a década de 1970, marcada pela crise energética, a guerra do Vietnã e a decisão unilateral do governo norte-americano em romper com os acordos de conversibilidade do dólar em ouro. Demarcado o momento histórico, vejamos o que Natalina Ribeiro e Riachelis (2012, p.11) escreve sobre esta segunda orientação das agências internacionais:

O declínio da atividade econômica e o endividamento público reduziram a arrecadação dos governos, impondo aos Estados de Bem-estar Social pressões por redução de despesas e racionalização das estruturas burocráticas estatais. As reformas promovidas “implicaram a criação de mecanismos participatórios, os quais poderiam, ao mesmo tempo, exercer pressão e servir como fiscalizadores sobre uma burocracia resistente a mudanças” (Côrtes, 1996, p. 31). Neste contexto, e sob distintas orientações políticas, diferentes propostas de participação foram instituídas. Os governos conservadores apostaram na privatização dos serviços como modelo de reforma do Estado, remetendo o controle da qualidade à lógica das leis do mercado. As reformas de Estado propostas pelos governos social-democratas enfatizavam a necessidade de preservar a noção de provisão pública de bens e serviços. As estratégias reformistas previam a criação de novas formas de participação “para que cidadãos ou usuários expressassem suas opiniões, ampliando o direito dos participantes em manifestar oposição e propor alternativas” (Idem, p. 32). [...] Durante a década de 1970, em muitos países (EUA, Canadá, Grã-Bretanha, Espanha, Itália e Alemanha) foram criados e institucionalizados mecanismos de participação nas diversas áreas das políticas públicas, especialmente por iniciativa de governos social-democratas, em resposta à intensa demanda por participação direta dos cidadãos no processo político. “A natureza dessa participação variava desde a mera consulta ou advocacia até o envolvimento ativo destes participantes em comitês, comissões e conselhos” (Côrtes, 1996, p. 32).

Por fim, no terceiro momento, verifica-se, do final dos anos 1970 a meados de 1980, o agravamento da crise econômica internacional fragilizando os governos sociais-democratas e as políticas do Estado de Bem Estar Social, que, por consequência, acabaram por favorecer a vitória de políticos conservadores nos EUA, Grã -Bretanha e Alemanha.

Estes países influenciaram as agências internacionais a estimular medidas de ajuste estrutural, nos quais a participação passou a ser utilizada para tornar possível a redução de custos e assumir responsabilidades diretas na prestação de serviços.

O objetivo das agências e do governo com esse ajuste estrutural foi diminuir as responsabilidades do aparelho estatal, transferindo a execução de serviços para a sociedade. No Brasil, tais recomendações foram inseridas na gestão pública federal a partir de 1990, incidindo sobre as leis de regulamentação dos artigos constitucionais referentes às políticas públicas e à criação dos conselhos.

### **3.2 O conceito e a estrutura dos Conselhos**

Conforme Patrícia Arzabe (2001, p.33), conselhos são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das Políticas Públicas, em âmbito federal, estadual e municipal. A sua criação se dá por meio de lei e, em alguns casos, o repasse de verbas, da União para Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios é condicionada a existência do conselho. Constituem-se, normalmente, em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo.

Observa-se que a sua institucionalização abrange legislações federais, estaduais e municipais, além dos regimentos internos, que prescrevem os sujeitos do controle social, a composição dos conselhos, a forma de escolha dos conselheiros, suas atribuições e deveres, o âmbito de sua atuação, os instrumentos de sanção disponíveis, os procedimentos para a tomada de decisão, entre outros dispositivos.

Importante destacar a relevância da vinculação da existência dos conselhos ao repasse de verbas públicas, no sentido de fortalecer a cidadania, efetivando a participação direta dos cidadãos nas decisões quanto às Políticas Públicas e, mais ainda, no controle dos gastos do numerário que deve ser empregado em tais programas. Segundo Eduardo Granha Gomes (2003, p.41):

Assim, conforme GOHN (2000), como canais de participação que propiciam um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade ao viabilizarem a participação dos diferentes segmentos sociais na formulação das políticas sociais, os conselhos possibilitam à população o acesso aos espaços onde se tomam decisões políticas e criam condições para um sistema de vigilância sobre as gestões públicas, implicando em maior cobrança de prestação de contas do executivo.

Os conselhos podem ser criados, em síntese, em três formatos: os que estão atrelados à implementação de ações focalizadas, através de conselhos gestores de programas governamentais (merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental, financiamento); aqueles vinculados à elaboração, implantação e controle de políticas públicas, através de conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal (saúde, educação, cultura); e, por fim, existem os conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade (direitos humanos, violência contra a mulher etc.).

Os conselhos foram criados com o objetivo de proporcionar um ambiente democrático destinado ao exercício e à construção da cidadania e à educação política; à identificação e captação constante das preferências quanto aos fins e quanto às políticas para alcançá-los, incluindo aqui a consideração das intensidades destas preferências, e a sua transformação em Políticas Públicas compatíveis; ao controle social sobre as políticas públicas, incluindo a responsividade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes.

Caso alcançados os objetivos pelos quais os conselhos foram idealizados, eles seriam um precioso espaço de discussão dos interesses da sociedade e, mais do que isto, um ambiente respeitado e legítimo, o qual as instituições estatais teriam que ouvir.

Assim é que, nesta pesquisa acadêmica, busca-se descobrir quais os entraves que este relevante meio de participação popular vem encontrando a sua frente nos municípios do estado do Maranhão para não serem efetivos na busca dos fins últimos de maior democracia e maior eficiência econômica e social na alocação dos serviços públicos.

Para melhor compreensão do tema, no próximo tópico, serão analisados pontualmente os conselhos sobre os quais recairá a presente pesquisa, quais sejam: conselho municipal de saúde; conselho de alimentação escolar; conselho do FUNDEB e conselho de assistência social.

### 3.3 Conselho Municipal de Saúde

A Constituição Federal, ao instituir a proposta de controle social, possibilitou a inserção no cenário nacional de uma prática democrática no setor da saúde. Assim é que o Sistema Único de Saúde, como forma de pôr em prática o princípio constitucional da “participação na comunidade”, se utiliza dos Conselhos Municipais de Saúde com o fito de garantir o controle social sobre as ações e serviços de saúde do município. (MORITA; GUIMARÃES; MUZIO, 2006, p.49).

Os Conselhos de Saúde foram definidos pelas Leis Federais 8.080/90 e 8142/90 – que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde - como órgãos de Controle Social do SUS, junto com as Conferências de Saúde, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

No âmbito municipal, tem-se o Conselho Municipal de Saúde, constituído e formalizado em Lei de iniciativa do Prefeito, aprovada pela Câmara de Vereadores.

A organização e o funcionamento dos Conselhos de Saúde devem estar especificados no seu Regimento Interno, que é elaborado pelos Conselheiros e aprovado em reunião plenária do Conselho, em consonância com a legislação vigente e as portarias e resoluções emanadas do Ministério da Saúde. Qualquer alteração deve seguir o mesmo procedimento (SÃO PAULO, 2004, p.22).

O Conselho Nacional de Saúde recentemente aprovou, por meio da Resolução - CNS nº 333, de 4 de novembro de 2003, Diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde.

A descentralização do Sistema, caracterizada pela participação da sociedade nas decisões no setor da saúde local, é composta por algumas fases, dentre elas destaca-se a aquela em que o Ministério da Saúde, como principal regulador, estabelece que para cada Município participar da gestão integrada do SUS e receber recursos diretamente da União deve atender aos requisitos de habilitação que é um processo de reconhecimento da capacidade municipal de gerenciar um dos tipos pré-definidos de atenção à Saúde: Gestão da Atenção Básica (GPAB), Gestão da Atenção Básica Ampliada (GPAB-A) e Gestão Plena do Sistema Municipal (GPSM).

Dentre todas as informações e documentos que os Municípios apresentam para a obtenção da Portaria de Habilitação, destacam-se a Lei de criação do Fundo e a Lei de criação do Conselho Municipal de Saúde.

Os Conselhos de Saúde emergiram dessa estrutura legal como instituições responsáveis por capacitar a participação dos cidadãos na governança da saúde. Eles foram instituídos nos níveis municipal, estadual e federal, sendo responsáveis não só por levar projetos do governo à população, como também por transmitir sugestões da população aos vários níveis de governo.

Os objetivos do conselho municipal de saúde são controlar o dinheiro da saúde e a execução das ações na saúde; acompanhar as verbas do Sistema Único de Saúde (SUS) e os repasses dos programas federais; realizar debates, formar alianças e auxiliar a Secretaria de Saúde a definir prioridades e políticas. Devem reunir-se pelo menos uma vez por mês. Existem hoje mais de 5.500 conselhos, envolvendo cerca de 100 mil cidadãos e vasto número de associações.

Estabeleceu-se que a sua composição seria formada, necessariamente, por representantes das pessoas que usam o SUS; profissionais da área de saúde (médicos e enfermeiras); representantes dos prestadores de serviços de saúde (hospitais particulares) e representantes da prefeitura.

As Normas Operacionais Básicas, que regulam o SUS estipulam que o número de representantes da sociedade civil (cidadãos) deverá ser igual à soma dos representantes dos prestadores de serviços, dos profissionais da área da saúde e das instituições de governo. Assim sendo, podem-se conceituar os conselhos de saúde como um espaço de participação popular, no qual é possível analisar as políticas que estão e quem devem ser implementadas na saúde do município e fiscalizar como estão sendo empregadas as verbas nesse setor de prestação de serviços.

Sobre o poder dos conselhos municipais de saúde, as palavras de Vera Coelho (2007, p.82) são esclarecedoras. Senão, vejamos:

A força dos Conselhos Municipais de Saúde (CSM) deriva em grande parte de uma lei que lhes garante poder de veto em planos e na prestação de contas da Secretaria Municipal de Saúde. Se o conselho rejeita o plano e o orçamento que a Secretaria de Saúde é obrigada a apresentar anualmente, o Ministério da Saúde, que maneja 55% do orçamento público do setor, não transfere os fundos ao município. Os CMS, como o de São Paulo, são particularmente importantes na gestão da saúde, uma vez que um dos princípios norteadores do SUS é a descentralização do sistema de saúde. Com a descentralização, os governos municipais assumiram uma grande responsabilidade no planejamento e na prestação de serviços de saúde. Esse processo tornou o município um espaço político estratégico para definir as políticas de saúde, e os CMS arenas importantes para a participação nos processos decisórios. Os Conselhos Locais de Saúde (CLS) têm funções similares e foram criados nas maiores cidades brasileiras, no âmbito das subprefeituras. Apresentam funções similares às do CMS, contudo não têm poder de veto por não dispor de mandato constitucional para tanto.

O poder de veto dos Conselhos Municipais de Saúde confere a ele respeito perante o gestor público de saúde, ao passo que a ele é garantido influir diretamente nos planos da Secretaria Municipal de Saúde. É importante também destacar a necessidade da boa formação dos conselheiros no que toca às suas atribuições e a própria funcionalidade dos conselhos.

Destaca-se aqui uma relevante norma que demonstra a autonomia e a força que os conselhos detêm:

Quando a decisão do Conselho não for acatada pela Municipalidade, como acontece várias vezes e em tantas situações de desrespeito ao interesse público, cabe apelação a instâncias como o Conselho Estadual de Saúde, o Conselho Nacional de Saúde e, principalmente, o Ministério Público, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário e os órgãos de defesa do consumidor. (COELHO, 2007, p.82)

Daí é possível perceber a importância de que os conselheiros conheçam as regras que os amparam e as diversas possibilidades que estão em suas mãos para fazer dos Conselhos um efetivo meio de participação popular.

### **3.4 Conselho de Alimentação Escolar**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE - foi criado pelo Ministério da Educação e a ele é vinculado. Seu objetivo é proporcionar uma alimentação saudável no ambiente escolar, de modo que tal circunstância diminua a evasão escolar e conceda aos alunos uma vida saudável.

Os beneficiados desse programa deverão ser os alunos matriculados na educação infantil (creches e pré-escolas), no ensino fundamental e médio bem como na educação de jovens e adultos das escolas públicas, inclusive as localizadas em áreas indígenas e em áreas remanescentes de quilombos.

A consecução do PNAE funciona da seguinte forma: o Governo federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, transfere recursos, em até dez parcelas mensais, para as prefeituras municipais, secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, creches, pré-escolas e escolas federais; a partir do momento em que a verba chega às contas da prefeitura o programa pode ser executado pelo modo centralizado (em que os alimentos da merenda são comprados pela prefeitura e distribuídos às escolas) ou no modelo escolarizado (no qual a prefeitura repassa o dinheiro da merenda para as escolas ou as creches, que ficam, então, responsáveis pela compra dos alimentos).

Nesse contexto, o Conselho de Alimentação Escolar figura como um elemento essencial para garantir a boa consecução do programa, pois cabe-lhe acompanhar a aplicação dos recursos, o fornecimento de merenda aos alunos, orientar sobre o armazenamento dos alimentos e, ainda, analisar a prestação de contas da entidade executora.

No caso de irregularidades na execução do programa, o Conselho deverá comunicar o fato aos seguintes órgãos: à prefeitura; ao FNDE; à Câmara Municipal ou Assembleia Legislativa; à Secretaria Federal de Controle; ao Ministério Público Federal; ao Tribunal de Contas da União.

Cumpra que CAE seja formado por sete conselheiros que estejam envolvidos de alguma forma no PNAE e que representem diversos setores da sociedade. A composição deve ser assim constituída: um representante do poder executivo; dois representantes de entidades de docentes, dois discentes e trabalhadores na área de educação; dois representantes de pais de alunos e dois representantes indicados por entidades civis organizadas (BRASIL, 2010, p.09).

### **3.5 Conselho do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais da Educação**

O FUNDEB foi criado em substituição ao FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – que vigorou entre os anos de 1998 a 2006.

Ele destina-se a atender a toda a educação básica, distribuindo recursos financeiros por todo o país, ponderando o desenvolvimento econômico e social de cada região, de forma a garantir um valor mínimo de investimento em cada aluno matriculado na rede de ensino.

O investimento dos recursos do FUNDEB é realizado de acordo com o número de alunos na educação básica, com a compilação dos dados obtidos no censo escolar do ano anterior, sendo computados os estudantes matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, nos termos definidos pelo artigo 211 da Constituição Federal, quais sejam: educação infantil e ensino fundamental nos municípios, e ensino fundamental e médio na esfera estadual.

Quanto à distribuição dos recursos, considere-se que

Os recursos do Fundo são distribuídos de forma automática e periódica, por meio de conta específica aberta no Banco do Brasil e ocorrem em datas distintas, de acordo com a origem das receitas. Por exemplo, toda vez que ocorrerem transferências do

FPM, ICMS, IPIexp ocorrem também os créditos relativos ao FUNDEB, na seguinte forma:

- ICMS - semanalmente
- FPE, FPM, IPIexp e ITRm - a cada dez dias
- Desoneração de Exportações (LC 87/96) e Complementação da União - Mensalmente (SÃO PAULO, 2012, p.09).

O Conselho do FUNDEB é um meio de acompanhamento social das ações do governo relacionados à Educação. Assim como os outros conselhos já analisados, a composição deste deverá ser formada por vários setores da comunidade, de forma que se dê a seguinte representação: dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um seja da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente; um representante dos professores da educação básica pública; um representante dos diretores das escolas básicas públicas; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública e dois representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicados pela entidade de estudantes secundaristas (SÃO PAULO, 2012, p.11).

Com o objetivo de garantir maior autonomia operacional e buscar o afastamento de influência por parte do Poder Executivo Municipal algumas pessoas são impedidas de compor o Conselho, como o cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais.

Por fim, destaque-se que aos membros do conselho compete somente o acompanhamento da gestão dos recursos do Fundo, não sendo dado a eles a competência de gerir ou administrar os mesmos. Tais competências são de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo e do Secretário de Educação, que têm o encargo legal de aplicá-los em favor do ensino básico, na forma legal estabelecida.

### **3.6 Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS**

A Assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade social não contributiva, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender às contingências

sociais e à universalização dos direitos sociais.

Os conselhos municipais de assistência social estão previstos na Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS) e são definidos como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil.

Os conselhos são instituídos pelo município mediante lei específica que estabelece sua composição, o conjunto de atribuições e a forma pela qual suas competências serão exercidas.

São vinculados à estrutura do órgão da administração pública responsável pela coordenação da política de Assistência social (secretaria municipal de assistência ou órgão equivalente) que lhes dá apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento. Devem ter composição paritária, com 50% de representantes governamentais (órgãos ou instituições das áreas de saúde, educação, trabalho e habitação) e 50% de representantes da sociedade civil. Seja qual for o número de conselheiros, ou a origem das representações, essa paridade deverá ser respeitada, de modo a garantir-se a participação das organizações sociais e populares no processo de formulação, decisão e controle das políticas sociais. Cabe ao Ministério Público fiscalizar o processo de escolha dos representantes da sociedade civil.

Por fim, para bem desempenhar suas funções, é importante que os conselheiros participem de treinamento voltado para o desempenho do controle social; conheçam a legislação que rege os serviços, benefícios e programas de assistência social; mantenham-se atualizados a respeito do custo real dos serviços e programas de assistência social e dos indicadores socioeconômicos da população que demanda esses serviços; e participem de conferências e fóruns de assistência social (SÃO PAULO, 2007, p.19).

No capítulo seguinte, para a melhor compreensão do trabalho, será feita uma sucinta análise de como funciona o programa de Fiscalização dos Municípios por meio de “Sorteios Públicos” da Controladoria Geral da União.

Após, serão apresentados os dados obtidos na análise dos Relatórios de Fiscalização da CGU nos municípios do estado do Maranhão entre os anos 2011 a 2014, no intuito de identificar os principais problemas acerca das ações dos Conselhos Municipais acima expostos, que os levam a não desempenharem com efetividade suas ações de controle social.

## 4 A CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO E O COMBATE À CORRUPÇÃO: o Programa de Fiscalização de Recursos Federais a partir de sorteios públicos

### 4.1 Conceito de corrupção

A história do Brasil é marcada pela desordem feita entre a *res* pública e a *res* privada. A dificuldade em desassociar esses dois elementos faz com que todos, de forma direta ou indireta, sejam atingidos pelos reflexos maléficos da corrupção. A culpa seria do “jeitinho brasileiro” ou este é apenas a antessala da corrupção propriamente dita? O que é necessário ser compreendido, nesse primeiro momento, é que a corrupção está distante de ser apenas um ato imoral, sem consequências concretas para a realidade de um país.

Nesse sentido, em 1978, Susan Rose-Ackerman publicou seu *Corruption: A Study in Political Economy*. Nele a renomada autora defende que o papel e o impacto da corrupção sobre a economia e as organizações políticas é consideravelmente mais extenso e latente do que se postulava até então.

Até os anos 1980, a corrupção era estudada e vista basicamente como um fenômeno a ser discutido no campo da Ética, da Sociologia. A partir dos anos 1980 surge um novo olhar acerca do tema que provém da Economia, segundo Furtado (2006, p.43):

A constatação de que a corrupção deve ser combatida não apenas porque é reprovável do ponto de vista ético, mas também em razão dos maléficos efeitos econômicos e sociais que produz, conferiu ao tema importância que jamais lhe havia sido dada antes e criou, no cenário internacional, o ambiente propício para que se procurasse combatê-la tendo em vista interesses reais e efetivos relacionados à obtenção de vantagens econômicas para os países e para o setor empresarial.

Vieira (2006, p.4) elucidada de forma clara e precisa a necessidade urgente de uma maior análise dessa mazela social, ao afirmar que

Há, portanto, um tripé de qualidade institucional, representado pelo crescimento econômico justo, estabilidade política e baixos níveis de corrupção. Quando qualquer parte do tripé é fraca, não há sustentação e o país cai em uma armadilha institucional, de crescimento econômico injusto e mal distribuído, instabilidade política e altos níveis de corrupção. Para alcançar o bom estado de equilíbrio, é preciso um esforço conjunto da sociedade atuando em cada parte do tripé.[...] Para sairmos deste quadro de armadilha institucional, é preciso atuação nas três frentes.[...] E por último, e não menos importante, o combate à corrupção deve ser contínuo e não dependente de ciclos políticos. O esforço do combate à corrupção não pode oscilar ao sabor das alterações no comando político e da alternância do poder.

A corrupção no Brasil é um tema amplamente discutido e objeto de uma gama de escritos da literatura. Cada autor, em geral, busca analisá-la sob um aspecto diferente, assim faz-se necessário que seja definido de antemão qual, dentre tantos, será o conceito de corrupção adotado para analisar os Relatórios de fiscalização da CGU.

No quadro abaixo buscou-se elencar os principais conceitos de corrupção defendidos por vários autores:

**Quadro 1 - Conceitos de corrupção**

<b>Autor</b>	<b>Corrupção</b>
Aidt (2003)	Entendida como oriunda da racionalidade no comportamento dos agentes de uma sociedade. Relaciona ainda a corrupção à existência de instituições não solidificadas.
Acemoglu e Verdier (2000)	Na presença de falhas de mercado, havendo a atuação estatal para mitigá-las, essa intervenção do Estado dará margem para a demanda por um certo grau de corrupção.
Andvig et al. (2000)	Para esses autores, a atuação das instituições é determinante para o surgimento do efeito corrupção.
Balbinotto Neto e Garcia (2005)	Associam a corrupção a atividades do tipo <i>rentseeking</i>
Dabla-Norris (2000)	Fatores como, complexidade de sistemas tributários, atuação de agências reguladoras, atuam como verdadeiros geradores de incentivos ao cometimento de atos corruptos.
Montinola e Jackman (2002)	A competição política reduz os níveis de corrupção.
Rose-Ackerman (2002)	A corrupção generalizada pode retardar o processo de desenvolvimento em um país, distribuindo assim, de forma desigual, os benefícios do progresso.
Shleifer e Vishny (1993)	A corrupção depende da estrutura das instituições existentes em um determinado país. Além disso, elencam a competição política como fator determinante em relação à tolerância e permissividade da sociedade para com a corrupção.

Tanzi (1998)	Nos casos de corrupção, os representantes do Estado utilizam-se da estrutura existente na administração pública para exercer atividades corruptas. Para o autor, a corrupção é o abuso do Poder Público em prol da obtenção de benefícios privados.
Vieira (2006)	Sob processos de generalização da corrupção, os custos embutidos em atos irregulares são reduzidos, o que incentiva o seu cometimento.
Vieira (2008)	Para a Economia política, uma condição suficiente para o surgimento da corrupção é o abuso de poder.
Vanucci e Della Porta (1999)	O fenômeno da corrupção pode ser abordado sob a perspectiva econômica, em que são analisados os incentivos existentes assim como as oportunidades geradas no âmbito das instituições.
Wallis (2004)	O sistema é manipulado por atores políticos, visando à extração de renda desse sistema.

Fonte: Disponível em:

<[http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/9660/1/2010\\_JoseCostaMirandaJunior.pdf](http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/9660/1/2010_JoseCostaMirandaJunior.pdf)>.

O conceito defendido pela autora Rose-Ackerman é o mais adequado para o objeto deste estudo, por relacionar o tema corrupção com desenvolvimento, e será ele que balizará esta análise.

#### **4.2 A Controladoria Geral da União e o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos**

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República 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.

A CGU também deverá exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

Dentre os programas de Auditoria e Fiscalização estão: a Avaliação da Execução de Programas de Governo, Monitoramento dos Gastos com Pessoal, Dinamização das Auditorias Internas; Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos etc.

Criado em abril de 2003, por meio da Portaria nº 247, o Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos possui como objetivo maior inibir a corrupção. Por ele se realizam fiscalizações com o fito de verificar a correta aplicação dos recursos federais repassados sob quaisquer formas para órgãos das administrações dos municípios sorteados. No âmbito do Programa, utilizando-se do mesmo sistema de sorteios das loterias da Caixa Econômica Federal, são definidos a cada rodada de sorteio, 60 municípios que irão receber os fiscais da CGU.

Dessa maneira, depois de selecionados os municípios, serão colhidas as informações referentes ao repasse de verbas federais para os mesmos, a fim de se determinar a construção de um plano amostral, para a posterior verificação *'in loco'* da aplicação dos recursos. Após essa etapa inicial, são então emitidas as Ordens de Serviço, contendo os procedimentos a serem executados em campo pelos auditores da CGU. É nessa etapa, que os auditores verificam de fato o emprego dos recursos públicos, por meio de entrevistas, registros fotográficos, métodos de contagem, realização de medições e também averiguam os conselhos municipais em vista de seus objetivos institucionais e, principalmente, sociais.

Com a conclusão dos trabalhos de campo, para cada município participante do Programa, será emitido um Relatório de Fiscalização contendo os resultados dos exames e testes conduzidos pelos fiscais, assim como as recomendações construídas aos ministérios executores de cada Programa ou Ação de governo.

Os fatos constatados e constantes desse relatório serão separados por Ministério executor, assim como por Programa e a Ação ao qual a despesa executada encontra-se vinculada.<sup>1</sup>

Assim, com o intuito de averiguar a atuação dos conselhos municipais no Estado do Maranhão, serão analisados os relatórios de fiscalização da CGU no tocante àquela instituição de controle social. As não conformidades apontadas nos relatórios serão elencadas e identificadas por categorias de conselho municipal nos diversos municípios que foram objeto das fiscalizações entre os anos de 2011 a 2014.

---

<sup>1</sup>Os relatórios podem ser encontrados no sítio da Controladoria Geral da União (<http://www.cgu.gov.br/>), na área de “Auditoria e Fiscalização”, em “Avaliação da Execução da Execução de Programas de Governo”, e finalmente em “Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos”.

### **4.3 Lista dos Municípios analisados**

Nos anos de 2011 a 2014, a Controladoria Geral da União, por meio do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos avaliou dez Municípios do estado do Maranhão, sendo eles: São Raimundo do Doca Bezerra, Fortuna, Itaipava do Grajaú, Balsas, Araguaianã; Bacuri, Brejo de Areia, Mata Roma, Bela Vista do Maranhão e Coelho Neto.

Dessa forma, a presente análise recairá sobre os Relatórios de Fiscalização desses dez Municípios.

### **4.4 Análise dos Relatórios de Fiscalização**

#### **4.4.1 São Raimundo do Doca Bezerra/MA<sup>2</sup>**

A partir da análise do Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 017 Ações de Governo executados na base municipal de São Raimundo do Doca Bezerra/MA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 29/08/2011 a 02/09/2011, pôde-se verificar que as práticas irregulares relacionadas aos conselhos municipais são:

---

<sup>2</sup> O relatório de fiscalização analisado pode ser encontrado no sítio:  
<[http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/34-MA-Sao\\_Raimundo\\_do\\_Doca\\_Bezerra.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/34-MA-Sao_Raimundo_do_Doca_Bezerra.pdf)>.

**Quadro 2** - Síntese do relatório de fiscalização do município de São Raimundo do Doca Bezerra

<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	O CAE não tem atuado efetivamente no controle da execução do PNAE, uma vez que o conselho não tem participado da escolha dos alimentos, dos processos licitatórios promovidos pela prefeitura, nem realizado a verificação da quantidade e qualidade, as condições de armazenamento, nem analisado detidamente as prestações de contas anuais encaminhadas ao FNDE.
<b>Conselho do FUNDEB</b>	Restrições ao exercício da atividade do controle social do Conselho fiscal do FUNDEB – CACS. Em entrevistas com os membros do Conselho do FUNDEB do município de São Raimundo do Doca Bezerra/MA, constatou-se que o Colegiado não está cumprindo sua missão. O principal motivo alegado pelo CACS refere-se à total indisposição da gestão municipal em disponibilizar a prestação de contas do FUNDEB.
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	Ausência de estrutura física e logística para atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). A equipe de fiscalização constatou, em trabalho de campo, que o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) carece de infraestrutura mínima para o desempenho de suas funções, conforme determina o art. 16, parágrafo único, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).
<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	Não consta

Fonte: Disponível em: <[http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/34-MA-Sao\\_Raimundo\\_do\\_Doca\\_Bezerra.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/34-MA-Sao_Raimundo_do_Doca_Bezerra.pdf)>.

4.4.2 Fortuna/MA<sup>3</sup>

Com fundamento na análise do Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 020 Ações de Governo executados na base municipal de Fortuna/MA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 17/10/2011 a 30/11/2011, pôde-se verificar que as práticas irregulares relacionadas aos conselhos municipais são:

**Quadro 3 - Síntese do relatório de fiscalização do município de Fortuna**

<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	Não há acompanhamento, por parte dos conselheiros, da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nem apreciação do Relatório de Gestão; Ausência de Regimento Interno; Falta de planejamento das ações a serem desenvolvidas; Infraestrutura restrita à disponibilização, pela Secretaria Municipal de Educação, de sala para a realização das reuniões periódicas; Não houve capacitação para os conselheiros, com exceção de um membro que participou de curso fora do Estado; e Não fiscalização dos alimentos destinados à merenda escolar, especialmente quanto às condições de higiene, nem apreciação do cardápio a ser utilizado nas unidades escolares.
<b>Conselho do FUNDEB</b>	Evidenciou-se que a Administração Municipal não fornece a esse órgão infraestrutura e condições materiais adequadas ao exercício de suas atribuições. Fato esse, que contraria o disposto no § 10º do Art. 24 da Lei n.º 11.494/2007 (Lei que regulamenta o FUNDEB). Além disso:

<sup>3</sup> O relatório de fiscalização analisado pode ser encontrado no sítio:  
<<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/35-MA-Fortuna.pdf>>.

	<p>a) desde a posse, nenhum membro do conselho foi capacitado; e</p> <p>b) o conselho não tem acesso à documentação do FUNDEB, incluindo-se aí extratos bancários, folhas de pagamento, notas fiscais e licitações.</p>
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	<p>Em que pese os membros do Conselho terem afirmado que exercem atividades de acompanhamento e fiscalização dos programas assistenciais no Município, não foram observados, em Atas, registros que comprovassem a realização de acompanhamento e fiscalização dos programas executados no Município;</p> <p>Ausência de apoio e estrutura física necessários para a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).</p>
<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	<p>Falta de designação de dotação orçamentária própria ao Conselho, não disponibilização de prestação de contas dos recursos da saúde e falta de realização de reuniões mensais do Conselho Municipal de Saúde.</p>

Fonte: Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/35-MA-Fortuna.pdf>>.

#### 4.4.3 Itaipava do Grajaú/MA<sup>4</sup>

A partir da análise do Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 018 Ações de Governo executados na base municipal de Itaipava do Grajaú/MA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 17/10/2011 a 21/10/2011, pôde-se verificar que as práticas irregulares relacionadas aos conselhos municipais são:

<sup>4</sup> O relatório de fiscalização analisado pode ser encontrado no sítio: <[http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/35-MA-Itaipava\\_do\\_Grajau.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/35-MA-Itaipava_do_Grajau.pdf)>.

**Quadro 4 - Síntese do relatório de fiscalização do município de Itaipava do Grajaú**

<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	<p>Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar. Constatou-se que o Conselho não tem atuado nos seguintes aspectos pertinentes à execução do PNAE:</p> <p>I) Verificação dos processos de licitação dos alimentos a serem adquiridos;</p> <p>II) Escolha dos alimentos para a composição do cardápio;</p> <p>III) Verificação da quantidade e qualidade dos alimentos que chegam às escolas;</p> <p>IV) Verificação das condições de armazenamento dos alimentos nos depósitos da Secretaria Municipal de Educação e das escolas; e</p> <p>V) Exame da Prestação de Contas.</p> <p>Composição do Conselho de Alimentação Escolar em desacordo com a norma que regulamenta o PNAE.</p>
<b>Conselho do FUNDEB</b>	<p>Ausência de registros do processo de escolha dos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e ausência de representantes de três segmentos na composição do Conselho.</p> <p>Ausência de capacitação e de atuação efetiva dos membros do Conselho Social do FUNDEB.</p> <p>Os membros do Conselho sentem-se desprestigiados pela comunidade escolar, pois não são procurados por seus pares, para debater assuntos relacionados à educação do município.</p>
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	<p>Ausência de estrutura física e logística para atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).</p> <p>Em entrevista à equipe de fiscalização, os conselheiros afirmaram não terem recebido qualquer tipo de capacitação para desempenhar a função.</p>
<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	<p>Plano Municipal de Saúde (PMS) 2009-2012 não encaminhado para apreciação do Conselho Municipal de Saúde (CMS) antes do início de sua vigência.</p> <p>Este Conselho faz reuniões mensais em local destinado pelo gestor municipal para tal finalidade, a saber, a sala onde funciona a Secretaria Municipal de Saúde localizada na Prefeitura Municipal o que impossibilita que as referidas reuniões sejam abertas ao público.</p>

Fonte: Disponível em: <[http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/35-MA-Itaipava\\_do\\_Grajaú.pdf](http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/35-MA-Itaipava_do_Grajaú.pdf)>.

4.4.4 Balsas/MA<sup>5</sup>

A partir da análise do Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 018 Ações de Governo, executados na base municipal de Balsas/MA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 06/08/2012 a 24/08/2012, pôde-se verificar que as práticas irregulares relacionadas aos conselhos municipais são:

**Quadro 5 - Síntese do relatório de fiscalização do município de Balsas**

<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	Ausência de capacitação dos membros do CAE. Ausência de comprovação das atividades desempenhadas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
<b>Conselho do FUNDEB</b>	Falta de evidência de atuação do Conselho do FUNDEB no acompanhamento da realização do Censo Escolar. Falta de capacitação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	Atuação deficiente do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Verificou-se que a pauta de reuniões do CMAS não registra ações efetivas de fiscalização, acompanhamento dos programas assistenciais e/ou proposições de realizações de estudos e pesquisas com vistas a identificar situações relevantes na implementação da Política e na prestação dos serviços de Assistência Social.
<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	Não consta

Fonte: Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM36009-MA-Balsas.pdf>>.

<sup>5</sup> O relatório de fiscalização analisado pode ser encontrado no sítio:  
<<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM36009-MA-Balsas.pdf>>.

4.4.5 Araguañ/MA<sup>6</sup>

Com base na análise do Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 018 Ações de Governo executados na base municipal de Araguañ/MA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 22/10/2012 a 26/12/2012, pôde-se verificar que as práticas irregulares relacionadas aos conselhos municipais são:

**Quadro 6** - Síntese do relatório de fiscalização do município de Araguañ

<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.
<b>Conselho do FUNDEF</b>	Ausência de registros acerca do processo de escolha dos membros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. Da entrevista com os conselheiros, apurou-se que, à exceção do representante dos professores e dos pais de alunos que foram escolhidos por seus pares, os demais membros do conselho foram indicados pelo Poder Executivo. Ausência de atuação do Órgão de Controle Social e falta de capacitação e infraestrutura para o exercício de suas atribuições.
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	O Gestor Municipal não disponibiliza infraestrutura necessária para o regular funcionamento do CMAS. Também foi verificado que o CMAS não possui uma Secretaria Executiva, atuando como assessoria técnica. Ausência de estruturas física e logística necessárias para a atuação do órgão de controle social do Bolsa Família
<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	A presidente do Conselho Municipal de Saúde não foi eleita por seus membros titulares.

Fonte: Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM37015-MA-Araguanã.pdf>>.

<sup>6</sup> O relatório de fiscalização analisado pode ser encontrado no sítio: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM37015-MA-Araguanã.pdf>>.

4.4.6 Bacuri/MA<sup>7</sup>

A partir da análise do Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 018 Ações de Governo executados na base municipal de Bacuri/MA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 22/10/2012 a 08/11/2012, pôde-se verificar que as práticas irregulares relacionadas aos conselhos municipais são:

**Quadro 7** - Síntese do relatório de fiscalização do município de Bacuri

<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	Falta de capacitação dos membros do CAE.
<b>Conselho do FUNDEB</b>	<p>Falhas na formalização da composição do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.</p> <p>Cabe relatar ainda que, com exceção dos representantes dos estudantes da educação básica pública, não restou demonstrada a existência de processos eletivos relativos aos representantes dos professores da educação básica, dos diretores das escolas, dos servidores técnico-administrativos, dos pais de alunos e do Conselho Tutelar.</p> <p>Vigência vencida dos mandatos dos membros que compõem o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.</p> <p>Falta de capacitação dos membros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.</p>
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	<p>Ausência de secretária executiva e de estrutura exclusiva para o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social.</p> <p>O CMAS não conta com ajuda de uma secretaria executiva, nos moldes do artigo 15 da Resolução do CNAS nº 237/2003. Também não há estrutura de material e financeira e infraestrutura exclusivas para o CMAS. Toda logística utilizada nas reuniões pertence ao CRAS, em cujo salão são realizadas as reuniões.</p>
<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	O Conselho Municipal de Saúde não respeita a composição paritária na distribuição das vagas dos conselheiros; não tem recebido informações do gestor sobre suas contas e atividades; e o governo municipal não garantiu o pleno funcionamento do CMS, por meio de dotação orçamentária própria, secretaria executiva e estrutura administrativa suficiente para seu funcionamento.

Fonte: Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM37016-MA-Bacuri.pdf>>.

<sup>7</sup> O relatório de fiscalização analisado pode ser encontrado no sítio:  
<<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM37016-MA-Bacuri.pdf>>.

#### 4.4.7 Brejo de Areia/MA<sup>8</sup>

A partir da análise do Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 018 Ações de Governo executados na base municipal de Brejo de Areia/MA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 11/03/2013 a 23/03/2013, pôde-se verificar que as práticas irregulares relacionadas aos conselhos municipais são:

**Quadro 8 - Síntese do relatório de fiscalização do município de Brejo de Areia**

<p><b>Conselho de Alimentação Escolar</b></p>	<p>Atuação deficiente do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.</p> <p>Em entrevista com a Secretária de Educação e membros do CAE, foi informado que os membros do Conselho não receberam nenhuma capacitação, e que não foi elaborado planejamento para o exercício atual.</p>
<p><b>Conselho do FUNDEF</b></p>	<p>O Conselho Social do FUNDEB apresentou as seguintes fragilidades e/ou impropriedades na sua constituição e atuação:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Falta de capacitação dos membros para atuar no Conselho do FUNDEB;</li> <li>b) Ausência de oferta, pela Prefeitura, de infraestrutura para o exercício das atividades do Conselho do FUNDEB, com inobservância da norma inscrita no § 10 do art. 24 da Lei nº 11.494/2007;</li> <li>c) Ausência de comprovação documental de que os membros do Conselho do FUNDEB foram eleitos ou indicados pelos setores da sociedade que representam, em desconformidade com a norma inscrita nos §§ 3º e 4º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007;</li> <li>d) Ausência de supervisão, pelo Conselho, da elaboração da proposta orçamentária anual,</li> </ul>

<sup>8</sup>O relatório de fiscalização analisado pode ser encontrado no sítio:  
<<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM38017-MA-Brejo%20de%20Areia.pdf>>.

	<p>conforme previsto no § 9º do art. 24 da Lei nº 11.494/2007;</p> <p>e) Inexistência de acompanhamento da aplicação dos recursos transferidos à conta do Programa Brasil Alfabetizado, conforme previsto no § 13 do art. 24 da Lei nº 11.494/2007;</p> <p>f) Ausência do parecer sobre a prestação de contas do FUNDEB relativas ao exercício de 2012;</p> <p>g) Abstenção no acompanhamento da execução das ações que envolvem a aplicação dos recursos do FUNDEB, ainda que os membros do Conselho tenham respondido de forma diversa. Nesse sentido, citem-se os pagamentos realizados por serviços de reforma de escolas municipais, que não foram realizados.</p>
<p><b>Conselho Municipal de Assistência Social</b></p>	<p>Ausência de ato de criação ou de designação formal do órgão de Controle Social do Programa Bolsa Família.</p> <p>Gestor municipal não disponibiliza infraestrutura necessária para o regular funcionamento do CMAS.</p> <p>Constatou-se que o Conselho citado não possui secretária executiva, tampouco transporte para reuniões ou visitas/fiscalização.</p> <p>O CMAS não exerce suas atribuições de acompanhamento e controle da execução orçamentária e financeira dos recursos da assistência social.</p>
<p><b>Conselho Municipal de Saúde</b></p>	<p>Atuação deficiente do Conselho Municipal de Saúde – CMS.</p> <p>A atribuição de fiscalização e o controle dos gastos com a saúde no âmbito municipal não está sendo cumprida.</p> <p>Ausência de capacitação dos membros do Conselho Municipal de Saúde – CMS.</p>

Fonte: Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM38017-MA-Brejo%20de%20Areia.pdf>>.

4.4.8 Mata Roma/MA<sup>9</sup>

Com fundamento na análise do Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 018 Ações de Governo executados na base municipal de Mata Roma/MA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 18/03/2013 a 23/03/2013, pôde-se verificar que as práticas irregulares constatadas foram:

**Quadro 9** - Síntese do relatório de fiscalização do município de Mata Roma

<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	Não consta.
<b>Conselho do FUNDEF</b>	<p>Atuação Deficiente do Conselho de Controle Social do FUNDEB.</p> <p>Em reunião realizada com o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB – CACS FUNDEB, ficou evidenciado que esta Instituição realiza um acompanhamento superficial dos recursos do FUNDEB. Também ficou evidenciado que um membro do conselho não foi eleito pelo seus pares mas convidado pela Administração Municipal. E, por fim, evidenciou-se que a prefeitura, apenas parcialmente, disponibiliza a documentação do FUNDEB para o Conselho.</p>
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	<p>Gestor Municipal não disponibiliza infraestrutura necessária para o regular funcionamento do CMAS.</p> <p>Constatou-se que as reuniões desse Conselho são realizadas em uma sala da Secretaria Municipal de Assistência Social. Além disso, afirmaram os conselheiros presentes à reunião que o referido CMAS em Mata Roma/MA não possui computador, acesso à Internet, material necessário à realização das reuniões, assim como não há disponibilização de transporte pelos gestores municipais para realização das reuniões e visitas necessárias ao bom desempenho das atribuições desse CMAS.</p>

<sup>9</sup>O relatório de fiscalização analisado pode ser encontrado no sítio:  
<<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM38018-MA-Mata%20Roma.pdf>>.

<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	<p>Atuação deficiente do Conselho Municipal de Saúde.</p> <p>Falta de cadastramento do Conselho Municipal de Saúde no Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde (SIACS).</p> <p>Falta de capacitação dos membros do Conselho Municipal de Saúde.</p> <p>Existência de conflito de interesse por membro integrante do Conselho Municipal de Saúde.</p> <p>O fato de o Presidente de Conselho de Saúde de Mata Roma/MA possuir cargo comissionado da Prefeitura Municipal compromete a sua autonomia em decisões do Conselho sobre matérias que envolvam interesses da Gestão Municipal.</p>
------------------------------------	---

Fonte: Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM38018-MA-Mata%20Roma.pdf>>.

#### 4.4.9 Bela Vista do Maranhão/MA<sup>10</sup>

A partir da análise do Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 018 Ações de Governo executados na base municipal de Bela Vista do Maranhão/MA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 10/03/2013 a 14/03/2013, pôde-se verificar que as práticas irregulares constatadas foram:

<sup>10</sup>O relatório de fiscalização analisado pode ser encontrado no sítio: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM039016-Bela%20Vista%20do%20Maranh%C3%A3o-MA.pdf>>.

**Quadro 10** - Síntese do relatório de fiscalização do município de Bela Vista do Maranhão

<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	Ausência de Plano de Ação; ausência de registros sobre a atuação do Conselho. Falta de capacitação dos conselheiros do CAE.
<b>Conselho do FUNDEF</b>	Não consta.
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	Baixa atuação do Conselho de Controle Social do Programa Bolsa Família e estrutura inadequada ao funcionamento do Conselho Gestor municipal. Este não disponibiliza infraestrutura necessária para o regular funcionamento do CMAS. Evidencia-se a baixa atuação do Conselho, dificuldade na obtenção de informações relacionadas às Políticas Públicas assistenciais do município e não acompanhamento das ações municipais na área de atuação do CMAS. Não Acompanhamento da execução orçamentária e financeira.  O Conselho não fiscaliza os programas e serviços assistenciais; CMAS não efetua quaisquer verificações para fundamentar seu parecer quanto ao Demonstrativo Sintético.
<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	Não consta.

Fonte: Disponível em:

<<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM039016Bela%20Vista%20do%20Maranh%C3%A3o-MA.pdf>>.

#### 4.4.10 Coelho Neto/MA<sup>11</sup>

A partir da análise do Relatório dos resultados dos exames realizados sobre as 018 Ações de Governo executados na base municipal de Coelho Neto/MA, tendo sido os trabalhos de campo executados no período de 10/03/2013 a 14/03/2013, pôde-se verificar que as práticas irregulares constatadas foram:

<sup>11</sup>O relatório de fiscalização analisado pode ser encontrado no sítio:  
<<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM039017-Coelho%20Neto-MA.pdf>>.

**Quadro 11** - Síntese do relatório de fiscalização do município de Coelho Neto

<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	<p>O Conselho se reúne com frequência insuficiente e não registra suas reuniões em ata.</p> <p>O CAE não aprovou, nem conta com Plano de Ação a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições, conforme determina o art. 35, VIII da Resolução FNDE nº 26/2013.</p> <p>Embora dois conselheiros – o seu presidente e o vice – tenham presenciado a sessão pública de licitação para a compra de gêneros alimentícios para o programa, os conselheiros reconheceram que não houve, ao longo do exercício de 2013, acompanhamento da execução financeira do PNAE e que não tiveram acesso a notas fiscais, extratos bancários, nem outros documentos relacionados com a prestação de contas.</p> <p>Ausência de Infraestrutura própria para o Conselho de Alimentação Escolar.</p> <p>Para realizar suas reuniões, o CAE deve solicitar à Secretaria Municipal de Educação a disponibilização de uma sala, a título temporário.</p> <p>Falta de capacitação dos conselheiros.</p>
<b>Conselho do FUNDEF</b>	<p>Ausência de atuação do Conselho de Acompanhamento Social. Falta de fornecimento de infraestrutura e de capacitação aos membros do Conselho.</p>
<b>Conselho Municipal de Assistência Social</b>	<p>Gestor municipal não disponibiliza infraestrutura necessária para o regular funcionamento do CMAS.</p>
<b>Conselho Municipal de Saúde</b>	<p>Atuação deficiente do Conselho Municipal de Saúde.</p> <p>Falta de capacitação dos membros do Conselho Municipal de Saúde.</p> <p>Falta de atualização das informações sobre o Conselho Municipal de Saúde de Coelho Neto/MA no Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde (SIACS).</p>

Fonte: Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM039017-Coelho%20Neto-MA.pdf>>.

#### 4.5 Principais irregularidades nos conselhos municipais do Estado do Maranhão

Por fim, na busca das principais falhas e/ou empecilhos, que comprometem a atuação dos Conselhos, encontram-se as seguintes categorias de análise das sínteses, descritas conforme abaixo:

**Quadro 12** - Resultado da análise dos relatórios

<b>CATEGORIA</b>	<b>MUNICÍPIOS</b>
Ausência de estrutura física e logística para atuação do Conselho.	Todos os municípios.
Ausência de cursos de capacitação para membros dos Conselhos.	Todos os municípios, com exceção de São Raimundo do Doca Bezerra/MA.
Sonegação de informações por parte da Gestão Municipal.	Todos os municípios, com exceção de Itaipava do Grajaú/MA, Balsas/MA, Araguanã/MA; Brejo de Areia/MA e Coelho Neto/MA.

Fonte: Elaborado pela Autora (2014)

A primeira categoria de irregularidades pode ser constatada como a mais grave, uma vez que impossibilita o funcionamento, mesmo que precário, dos Conselhos. Da análise dos relatórios percebeu-se que é costume os prefeitos dos municípios “cederem” alguma sala da prefeitura para a realização das reuniões, o que, de certa forma, gerará a dependência dos conselhos a gestão municipal. Além da própria estrutura física, falta-lhes a logística para sua atuação, a exemplo de computadores e impressoras.

A ausência de capacitação aos membros dos conselhos representa a segunda categoria de entraves ao eficiente controle social das Políticas Públicas. Essa realidade é constantemente identificada nos relatórios da CGU, de que é exemplo o seguinte trecho de umas das entrevistas com os conselheiros, realizada no município de Coelho Neto: “Por fim, indagados pela equipe de fiscalização, os conselheiros afirmaram nunca terem recebido capacitação sobre o Programa de Apoio à Alimentação Escolar e suas atribuições como conselheiros”.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Conferir Relatório de Fiscalização nº39017 disponível no sítio: ><http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RM039017-Coelho%20Neto-MA.pdf><.

Confira-se que, no âmbito dos conselhos municipais de saúde, foram criadas as Diretrizes Nacionais para Capacitação de Conselheiros de Saúde. Para efeito destas diretrizes, considera-se capacitação os processos formais de transmissão e construção de conhecimentos por meio de encontros (cursos, oficinas de trabalho etc.) e/ou o uso de metodologias de Educação a distância, bem como outros processos participativos, como os fóruns de debates (Conferências de Saúde, Plenária dos Conselhos de Saúde e Encontros de Conselheiros).

O mesmo documento determina que compete ao Estado, nas três esferas do governo, oferecer as condições necessárias para que o processo de capacitação ocorra, propiciando infraestrutura adequada, não apenas para o pleno funcionamento dos Conselhos, mas também para a capacitação de conselheiros. Assim, Governo federal, estadual e municipal tem responsabilidades conjuntas no que tange a capacitação dos conselheiros da saúde.

E de outra forma não é nos demais Conselhos. Cada instância de governo é responsável por capacitar os conselheiros que atuam dentro da sua esfera. Tanto é assim que são comuns ações civis públicas manejadas pelos Ministérios Públicos Estaduais no sentido de obrigar os governos a capacitar e qualificar os conselheiros municipais.

Por fim, a sonegação de informação por parte da gestão municipal figura como a terceira dificuldade mais frequente que enfrentam os Conselhos municipais. Isso porque os conselheiros dependem da apresentação de determinados documentos pelo prefeito para que se realize um efetivo controle do dinheiro público, como é o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar que necessitam averiguar as notas fiscais das compras dos gêneros alimentícios realizadas pelo gestor. A não apresentação de tais documentos inibirá a participação da sociedade na fiscalização e tornará praticamente inócua o controle social que por eles deveria ser implementado.

Da análise dos relatórios, é clara a percepção de que a atividade realizada pelos Conselhos municipais ainda está distante do ideal de controle social para o qual foram criados. A sua existência, na maioria dos municípios, é devida apenas a uma obrigação legal, sem qualquer consequência prática para o bom funcionamento das Políticas Públicas e o adequado gasto do dinheiro público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A percepção do que são e de como atuam os Conselhos Municipais, enquanto instrumentos relevantes na abordagem do conceito de controle social, principalmente no que tange as suas principais falhas e dificuldades de atuação, poderá indicar caminhos de avanço rumo a um controle eficiente dos programas sociais e do dinheiro público.

Assim, com o intuito de colaborar para o aprimoramento dessa forma de Participação Popular e, de modo mais amplo, com o controle social da Administração Pública, a presente pesquisa tem como objetivo identificar os principais problemas, apontados nas fiscalizações realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), acerca das ações dos Conselhos Municipais do Estado do Maranhão, que os levam a não desempenharem com efetividade suas ações de controle social.

Para tanto, buscou-se, num primeiro momento, analisar as diversas formas de controle da Administração Pública existentes no panorama jurídico brasileiro, iniciando-se pelo controle legislativo, que abrange os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o Poder Judiciário, quando atuam em sua função atípica, podendo ser subdividido em controle político e controle financeiro.

O controle realizado pelo Judiciário foi abordado em seguida e restou claro, naquele andamento, que esse controle se resume à análise da legalidade do ato administrativo, pois ao Judiciário é vedado adentrar o chamado mérito administrativo, ou seja: nos critérios de conveniência e oportunidade que fizeram o administrador optar por determinado ato.

Finalizando a análise do controle institucional da Administração Pública, discorreu-se sobre o controle administrativo, que é exercido pelo Poder Executivo e pelos órgãos administrativos do Legislativo e do Judiciário, com o objetivo de confirmar, corrigir ou alterar seus atos internos.

Em outra vertente, deu-se início à análise do Controle Social da Administração Pública, realizado por meio da participação popular e que tem como objetivo a fiscalização das ações públicas, visando, sobretudo, indicar caminhos, propor ideias e promover a participação efetiva da comunidade nas decisões de cunho público.

Foram analisadas, de forma sucinta as seguintes formas de controle social: as conferências de Políticas Públicas, as ouvidorias públicas, audiências públicas e o orçamento participativo. Todos esses pontos foram abordados no primeiro capítulo deste trabalho, a fim de posicionar os Conselhos Municipais no âmbito de um constructo teórico contextualizado.

Dessa feita, conforme foi discorrido, os conselhos municipais são órgãos colegiados, permanentes e deliberativos, incumbidos, de modo geral, da formulação, supervisão e avaliação das Políticas Públicas, em âmbito federal, estadual e municipal. Essa atribuição de competência é feita por meio de leis e, em alguns setores, a existência do conselho é condição legal para o repasse de verbas, da União para Estados e Municípios e, na instância intermediária, dos Estados para os Municípios. Muitos conselhos são, por isso, constituídos não pela mobilização da comunidade, mas por estrita imposição legal.

Os conselhos não são uma forma de organização inédita no Brasil, sendo algumas de suas nuances já percebidas por alguns autores nos processos reivindicatórios dos anos de 1970. A estrutura que hoje se tem, contudo, existe graças à descentralização das Políticas Públicas, fenômeno que deu maior autonomia aos municípios e, por conseguinte, abriu um caminho necessário ao surgimento dos conselhos municipais. Uma segunda fonte vista também como propiciadora da criação dos conselhos foram às orientações emitidas pelas agências internacionais.

Em seguida, considerou-se que a corrupção historicamente deixou de ser considerada como um problema de ordem moral para ser avaliada como parte de um tripé que influencia no desenvolvimento de um país. Delimitou-se, ainda, o conceito de corrupção que seria utilizado para só depois se realizar uma sucinta análise da estrutura e das competências da Controladoria Geral da União e de como funciona o programa de Fiscalização dos Municípios por meio de “Sorteios Públicos” por ela executado.

Por fim, mediante a análise das sínteses dos dez relatórios de fiscalização averiguados, restou conclusivo, em relação à atuação dos conselhos municipais, que as principais categorias de empecilhos para a efetiva consecução de seus objetivos institucionais, resultam da seguinte listagem: 1) Ausência de estrutura física e logística para atuação do Conselho; 2) Ausência de cursos de capacitação para membros dos Conselhos; e 3) Sonegação de informações por parte da Gestão Municipal.

## REFERÊNCIAS

ARZABE, Patrícia. **Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa Gespública - Participação e Controle Social: Instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais; Brasília; MP, SEGEP, 2013. Versão 1/2013. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/folder\\_rngp/folder\\_nucleo/RJ/pasta.2013-05-](http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/RJ/pasta.2013-05-)>. Acesso em: 15 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Ouvidoria - Controladoria Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ouvidoria/>>. Acesso em: 18 ago. 2014a.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/OrcamentoParticipativo.asp>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) / Tribunal de Contas da União. 5. ed. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056874.PDF>>. Acesso em: 04 out. 2014

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

COELHO, Vera. **A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n78/09.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2014.

COSTA, Márcia Bittencourt; **Corrupção, Improbidade e o Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054996.PDF>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FURTADO, Lucas Rocha. **A comunidade internacional e a corrupção transnacional**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/revistacgu/Arquivos/1edicao.pdf>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao\\_EduardoGranha.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/dissertacao_EduardoGranha.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editora LTDA, 2007.

MORITA, Ione; GUIMARÃES, Julliano; DI MUZIO, Bruno. **A Participação de Conselheiros Municipais de Saúde: solução que se transformou em problema?** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v15n1/06.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2014.

MOURA, Ângela Giovanini. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção: oportunidade de resgate da cidadania**. Disponível em: <<http://www.prgo.mpf.mp.br/foccoantigo/artigos/ANGELA-ACOSTA-GIOVANINI-DE-MOURA.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014.

RIBEIRO, Natalina; RAICHELIS, Raquel. **Revisitando as influências das agências internacionais na origem dos conselhos de políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a04n109.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2014.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do estado de São Paulo. **Guia de Orientação aos membros dos Conselhos Municipais de Saúde**. Disponível em: <[http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/guia\\_de\\_orientacao\\_conselho\\_municipal\\_saude.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/guia_de_orientacao_conselho_municipal_saude.pdf)>. Acesso em 30 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do estado de São Paulo. **Guia de Orientação aos membros do conselho do FUNDEB**. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/guia-de-orientacao-aos-membros-do-conselho-do-fundeb-dez-2012.pdf>>. Acesso em 30 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do estado de São Paulo. **Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social**. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2532685.PDF>>. Acesso em 30 out. 2014.

SILVA, Gecilda; ALFRADIQUE, Cláudio; **A Importância da Participação Popular como Forma de Controle Social de Obras Públicas e Exercício da Democracia**. Disponível em: <http://www2.tce.pr.gov.br/xisinaop/Trabalhos/Import%C3%A2ncia%20da%20participa%C3%A7%C3%A3o%20popular.pdf> Acesso em: 05 agost. 2014.

SILVEIRA, Heber; COSTA, Renato; OLIVEIRA, Vivian. **A Descentralização de Políticas Públicas no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social**. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/A%20Descentraliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20e%20o%20Sistema%20%C3%9Anico%20de%20Assist%C3%AAncia%20Social.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2014.

VIEIRA, Fabiano Mourão. **Crescimento econômico e corrupção**. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/economiafabiano/CorrupoeCrescimentoEconmico.doc>>. Acesso em: 05 nov. 2014.

Sousa, Ana Karolyne Araújo de

A efetividade do controle social feito a partir dos Conselhos Gestores dos municípios do Estado do Maranhão, segundo a análise dos relatórios de fiscalização da Controladoria Geral da União, no período de 2011-2014 / Ana Karolyne Araújo de Sousa. — São Luís, 2014.

62 f.

Impresso por computador (Fotocópia).

Orientador: Mônica Teresa Costa Sousa.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Direito, 2014.

1. Administração pública – Controle social. 2. Conselhos municipais – Maranhão. 3. Participação popular. 4. Dinheiro público – Fiscalização. 5. Relatórios de fiscalização – CGU. I. Título.

CDU 351.9(812.1)