

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA (UESB)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS (DCSA)
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

ÁDLA MORENO BARBOSA

**CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE): O CASO DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO
MUNICÍPIO DE BARRA DO CHOÇA.**

**VITÓRIA DA CONQUISTA – BA
2013**

ÁDLA MORENO BARBOSA

**CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE): O CASO DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO
MUNICÍPIO DE BARRA DO CHOÇA.**

Monografia apresentado ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito necessário para obtenção do Grau de Bacharel em curso de Ciência Contábeis, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Orientador (a): Prof. Alexssandro Campanha Rocha.

**VITÓRIA DA CONQUISTA – BA
2013**

B195c Barbosa, Ádla Moreno.
 Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar
(PNAE): o caso do Conselho de Alimentação Escolar do
município de Barra do Choça-BA / Ádla Moreno Barbosa, 2013.
 81f.: il; algumas color.
 Orientador (a): Alexssandro Campanha Rocha.
 Trabalho de Conclusão de Curso (graduação),
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória
da Conquista, 2013.
 Referências: f.76-79.
 1. Merenda escolar – Políticas públicas - Brasil. 2.
 Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil).
 I. Rocha, Alexssandro Campanha. II.
 Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. III.T.

ÁDLA MORENO BARBOSA

**CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (PNAE): O CASO DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO
MUNICÍPIO DE BARRA DO CHOÇA.**

Monografia apresentado ao Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA) como requisito necessário para obtenção do Grau de Bacharel em curso de Ciência Contábeis, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Área de Concentração: Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Vitória da Conquista, 07 de agosto de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Alexssandro Campanha Rocha
Mestre
(Orientador)

Jorge Luiz Santos Fernandes
Mestre

Carlos Alberto Góes de Carvalho
Mestre

Dedico este trabalho aos meus pais Ualzer e Dilmar, pessoas que amo e das quais sempre recebi apoio para lutar e me ajudaram chegar até aqui.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, pela oportunidade concedida;

Agradeço à minha família pela compreensão nos momentos de ausência para me dedicar a esta pesquisa;

Ao meu orientador, Prof. Alexssandro Campanha, pela paciência e confiança que depositou em mim e permitiu a realização deste feito, acompanhando e orientando meus caminhos;

Aos companheiros de turma, pelo apoio durante a jornada da Graduação em Ciências Contábeis;

Aos amigos pelo apoio, amizade e pela presença nos vários momentos de minha jornada, verdadeiros guerreiros para horas boas e horas difíceis,

Enfim, a todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão desta etapa da minha vida profissional.

RESUMO

O controle social na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, especificamente dos programas governamentais é um tema de extrema relevância. O controle social atuante pode representar o elemento essencial para que o governo atinja os objetivos estabelecidos. As transformações decorrentes de reformas administrativas têm caminhado na direção de ampliação do controle social, entretanto ainda são tímidos os meios disponíveis para a sociedade, além do despreparo do cidadão. Existem vários instrumentos de controle social, dentre eles estão os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE's) presentes na maioria dos Municípios brasileiros, inclusive o de Barra do Choça – Bahia. A pesquisa que foi realizada teve como finalidade avaliar o comportamento o CAE na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Barra do Choça no período 2009 a 2012. A importância desta pesquisa ganha relevo principalmente em face da necessidade de se terem informações sobre a atuação do Conselho na fiscalização do Programa de Alimentação, contribuindo, assim, para o cidadão comum, pois o CAE é responsável pela fiscalização e controle dos recursos públicos aplicados no PNAE. Procurou-se nesta pesquisa responder como tem se comportado o CAE na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Barra do Choça no período 2009 a 2012.. Para responder a esta questão, utilizou-se de um levantamento de dados, pesquisa documental primária com abordagem quanti-qualitativa. Como técnica de coleta de dados utilizou-se um questionário misto com os membros do CAE do ano de 2009 a 2012, tendo como delimitação espacial o Município de Barra do Choça. Partiu-se dos princípios de que o CAE do Município de Barra do Choça atua de forma satisfatória na gestão do PNAE e os conselheiros tem um conhecimento positivo quanto à gestão do PNAE. Concluiu-se que o CAE de Barra do Choça atua de forma satisfatória e que os conselheiros têm conhecimento positivo quanto à gestão do programa.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle Social. Conselho de Alimentação Escolar. Programa Nacional de Alimentação Escolar.

ABSTRACT

Social control in monitoring the use of public resources, specifically government programs is a theme of extreme importance. Social control active can represent the essential element for the government to achieve the goals set. The changes resulting from administrative reforms have been moving in the direction of extension's social control, although are still shy the ways available to society, beyond the citizen unprepared. There are various instruments of social control, among them are the School Feeding Council (SFC) present in most Brazilian cities, including in Barra do Choça - Bahia. The done survey was conducted aimed at evaluating the behavior of SFC management the School Feeding National Program (SFNP) in Barra do Choça City in the period from 2009-2012. The importance the research becomes important especially in view of the necessary to have information on working of the Council in overseeing the Feeding Program, contributing to the common citizen, because the SFC is responsible for the supervision and control of public resources invested in SFNP. This study sought to answer how the SFC has behaved in the management of the School Feeding National Program (SFNP) in Barra do Choça City in the period from 2009 to 2012. To answer this question, we used data from a survey, primary documentary research with quantitative and qualitative approach. As technique for data collection it was used a mixed questionnaire with the SFC members from the years 2009-2012, with the spatial boundaries of Barra do Choça City. Departed from the principles the SFC in Barra do Choça City operates satisfactorily in the management of the SFNP and the councils have a positive knowledge regarding the management of the SFNP. It was concluded that the SFC from Barra do Choça operates satisfactorily and the councils have a positive knowledge regarding from the management of the program.

Keywords: Public Administration. Social Control. School Feeding Council. School Feeding National Program.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição dos conselheiros quanto ao gênero.....	57
Figura 2 – Grau de escolaridade dos conselheiros.....	58
Figura 3 – Atividade remunerada mensal.....	58
Figura 4 - Segmento da sociedade que representa.....	59
Figura 5 - Filiação a partido político.....	60
Figura 6 – Participação dos conselheiros nas reuniões.....	61
Figura 7 - Compras feitas de acordo com a Lei de Licitação.....	63
Figura 8 - Conhecimento em Licitação Pública.....	63
Figura 9 - Treinamento educacional para os conselheiros.....	64
Figura 10 – Verificação das prestações de contas.....	66

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estado da Arte da temática em 2013.....	24
Quadro 2 – Competências do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).....	61
Quadro 3 – Dificuldades para fiscalizar a execução do programa.....	65
Quadro 4 – Conhecimento sobre o PNAE.....	66
Quadro 5 – Verificação da qualidade dos alimentos.....	67
Quadro 6 – A importância do CAE.....	68
Quadro 7 – Resumo das evidências da pesquisa.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS

AICPA – Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

EE – Entidades Executoras

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

SFC – School Feeding Council

SFNP – School Feeding National Program

TCU – Tribunal de Contas da União

UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	TEMA.....	17
1.2	OBJETIVOS	17
1.2.1	Objetivo Geral	17
1.2.2	Objetivos Específicos.....	17
1.3	PROBLEMATIZAÇÃO	17
1.3.1	Questão – Problema	17
1.3.2	Questões Secundárias.....	17
1.4	HIPÓTESE DE PESQUISA	18
1.5	JUSTIFICATIVA	18
1.6	RESUMO METODOLÓGICO	19
1.7	VISÃO GERAL	19
2	REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1	MARCO CONCEITUAL	21
2.2	ESTADO DA ARTE	23
2.3	MARCO TEÓRICO	26
2.3.1	CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	26
2.3.2	CONTROLE INSTITUCIONAL	32
2.3.2.1	Controle Externo.....	32
2.3.2.1.1	<i>Tribunal de Contas da União (TCU)</i>	35
2.3.2.2	Controle Interno.....	36
2.4.1	CONTROLE SOCIAL.....	40
2.5.1	CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL	43
2.5.1.1	Conselho de Alimentação Escolar (CAE).....	46
2.5.1.2	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	50
3	METODOLOGIA	54
4	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	57
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
	APÊNDICES	80
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO	80

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira de forma cada vez mais premente tem buscado um Estado capaz de solucionar e atender de forma rápida e eficiente os problemas enfrentados pela população. E é pelo diálogo democrático entre o Estado e a sociedade que se definem as prioridades a que o Governo deve ater-se para a construção de um país mais próspero e justo. Nesse contexto, surge o Plano Diretor de Reforma do Estado, implantado no Brasil em 1995, que define os objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Neste Plano Diretor houve a substituição da Administração Pública Burocrática pelo Modelo Gerencial apresentando uma maior flexibilidade em relação ao controle e execução das ações públicas. Segundo Silva (2001, p.22), a modificação estrutural por meio do ideário Modelo Gerencial visa à ênfase nos resultados e tem como base as possibilidades do controle social. Porém, num país como o Brasil, onde ainda existe uma grande parcela da população que vive à margem dos direitos sociais e políticos, cogitar em controle social parece um contrassenso.

No Brasil o controle social tem seu marco principal estabelecido pela Constituição Federal (C.F) de 1988, a qual, pautando-se nos princípios da descentralização e da participação popular, criou instrumentos de controle social para que a sociedade pudesse exercer o seu papel, participando e controlando as ações do Estado na busca do bem comum e do interesse público.

A Cartilha do Controle Social (CGU, 2008, p. 16) conceitua controle social como: “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública”. Trata-se de um instrumento de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da sua extensão territorial e do grande número de Municípios que possui.

Nesse sentido, um controle social atuante pode representar o elemento essencial para que o governo atinja os objetivos estabelecidos para os órgãos públicos e para os programas de longa duração com eficácia e dentro dos preceitos legais de ordem democrática. Vale ressaltar, que a participação da sociedade civil é de suma importância para a realização de ações concretas em favor de todos os cidadãos. Diante disso, a CF regulamentou diversas formas de participação popular, entre essas está a institucionalização dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

No Brasil contemporâneo, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas representam uma das principais práticas de democracia participativa. Apresentam como uma das formas de participação efetiva da sociedade civil e consistem em um espaço no qual se concretiza uma nova relação entre Estado e sociedade na gestão do aparelho público (MARTINS et al. 2008, p. 152). Estes Conselhos estão presentes na maioria dos Municípios brasileiros, articulados desde o nível federal e cobrindo uma ampla gama de temas, como: saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, entre outros.

Os Conselhos constituem a fórmula que mais se generalizou enquanto proposta de democratização das relações Estado-Sociedade. Eles apontam para o fato de que a dinâmica social deve exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas públicas. Temos hoje mais de 30 mil conselhos municipais cobrindo praticamente todo o conjunto dos mais de 5,5 mil municípios brasileiros.

A criação e a atuação dos Conselhos Gestores nos municípios adquire uma importância salutar, tanto pela sua potencialidade, enquanto mecanismo de controle público, quanto pela sua função de compor um novo modelo de gestão das políticas (LUBAMBO, 2002).

Os pontos essenciais registrados nesta pesquisa pautam-se exatamente neste contexto, no que diz respeito à importância do controle social na Administração Pública, especificamente, na atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) na fiscalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Município de Barra do Choça.

Assegurado pela CF de 1988, o PNAE é considerado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, pois visa garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, alimentação escolar aos alunos matriculados nas escolas municipais de todo o Brasil, inclusive nas que abrigam alunos indígenas e quilombolas. Portanto, o programa tem caráter universal e segundo o FNDE o orçamento do programa para 2013 é de R\$ 3,5 bilhões, para beneficiar 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Ressalta-se, que atualmente, o valor repassado pela União a Estados e Municípios por dia letivo é definida de acordo com a etapa de ensino.

Seu objetivo é atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Visto a importância desse programa, então é preciso que sua execução seja acompanhada e fiscalizada pela sociedade, pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público. Caso ocorra alguma irregularidade grave na execução do programa, falta de prestação de contas, ou inexistência do CAE, o FNDE pode suspender o repasse dos recursos para o PNAE.

Portanto, percebe-se que o CAE é ícone importante, pois é por meio do Conselho que a sociedade civil pode acompanhar de perto a execução do PNAE nos Municípios e também fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros, evitando desvios e garantindo assim o direito de milhões de crianças e adolescentes à alimentação escolar. Assim, como também a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ampliou ainda mais o processo democrático nas decisões de políticas públicas, com uma maior transparência de prestação de contas dos gastos públicos.

Os CAE's têm muitas atribuições, entretanto, elas não são tão simples de serem desempenhadas, fazendo com que os conselheiros encontrem desafios para executar o programa de forma eficiente. Alguns dos principais desafios enfrentados pelos conselheiros são os seguintes: os conselheiros não conhecem as suas atribuições e acabam assumindo um compromisso sem ter muita consciência sobre o seu papel e as suas responsabilidades; a maior parte dos conselheiros não tem formação técnica específica para executar as suas funções o que compromete o trabalho de acompanhamento e de fiscalização da política pública; os conselheiros não são remunerados e por isso precisam conciliar a sua função de conselheiros com o trabalho e com outras responsabilidades e infelizmente nem todos os gestores municipais têm interesse no bom funcionamento do conselho e conseqüentemente dificultam o acesso dos conselheiros a documentos e informações referentes à alimentação escolar ou não fornecem o apoio necessário para que os conselheiros executem o seu trabalho.

O Município de Barra do Choça, está localizado na região do sudoeste da Bahia, situada a 27 km de Vitória da Conquista e à 524 km da capital Salvador, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sua população estimada em 2010 era de 34.788 habitantes, com área é de 783 km². O Município foi criado com território desmembrado de Vitória da Conquista, pela Lei Estadual nº. 1.694, de 22 de junho de 1962 e instalado em 07 de abril de 1963, elevando-o à categoria de cidade.

1.1 TEMA

Controle Social.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Avaliar o comportamento do Conselho de Alimentação Escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Barra do Choça no período 2009 a 2012.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Identificar o perfil sociopolítico-econômico dos conselheiros;
2. Verificar o nível de conhecimento dos conselheiros quanto à gestão do PNAE;
3. Demonstrar as competências legais do CAE dispostas na Resolução FNDE nº 38/2009;
4. Analisar a importância do controle social para o PNAE.

1.3 PROBLEMATIZAÇÃO

1.3.1 Questão – Problema

Como se comportou o Conselho de Alimentação Escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Barra do Choça no período 2009 a 2012?

1.3.2 Questões Secundárias

1. Qual o perfil do sociopolítico-econômico dos Conselheiros da Alimentação Escolar?
2. Qual o nível de conhecimento dos conselheiros quanto à gestão do PNAE?

3. Quais as competências legais do CAE dispostas na Resolução FNDE nº 38/2009?
4. Qual a importância do controle social para o PNAE?

1.4 HIPÓTESE DE PESQUISA

H¹ - O CAE do Município de Barra do Choça atua de forma satisfatória na gestão do PNAE.

H² - Os conselheiros têm um conhecimento positivo quanto à gestão do PNAE.

1.5 JUSTIFICATIVA

O PNAE prevê a transferência de recursos federais, com vistas a garantir de forma suplementar, a alimentação escolar dos alunos do sistema público de ensino. Para o FNDE o programa é considerado um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, do qual o CAE é parte importante, uma vez que acompanha a execução do programa e é um instrumento que viabiliza o controle social. Não são raros os noticiários sobre fraudes na merenda escolar ou sobre escolas que oferecem merenda de pouca qualidade aos alunos. Portanto, atuar no sentido de impedir esta realidade é trabalho de cidadania fundamental. O controle social na aplicação dos recursos dos programas governamentais é um tema extremamente relevante. Assim, com um CAE atuante a sociedade terá informações transparentes, verificando se o dinheiro público está sendo usado de maneira adequada ou se está sendo desviado para outras finalidades.

Este programa tem grande importância para a maioria dos alunos das escolas, tendo em vista a dura realidade de nosso país. Em muitos casos, é a única refeição completa de alunos carentes, talvez este seja o principal motivo para permanecerem na escola. Nesse sentido, o bom funcionamento do CAE garante a gestão de transparência e eficiência na aplicação dos recursos da alimentação escolar, contribuindo para que os alunos desenvolvam suas atividades escolares.

O interesse pessoal deste tema é o aprofundamento do conhecimento e uma busca constante para um pensar crítico com a Educação do nosso país, especificamente no que diz respeito à responsabilidade social e ao compromisso com uma ação cidadã da Alimentação

Escolar do Município de Barra do Choça, que futuramente será aproveitado na vida profissional.

Os estudos realizados no campo da Contabilidade Pública são pouco explorados e em se tratando controle social do PNAE no município de Barra da Choça não existe nenhum material já escrito, portanto é uma pesquisa interessante feita não só para alguns usuários da Contabilidade, mas, sim para o cidadão comum. Além disso, em debate contábil o tema é relevante, pois a Contabilidade Pública é um importante ramo da Contabilidade e um elemento fundamental para a correta prestação de contas no setor público. Isto acaba contribuindo para o desenvolvimento do conhecimento na área.

1.6 RESUMO METODOLÓGICO

Em relação à metodologia da pesquisa, adotou-se a abordagem quanti-qualitativa, quanto ao objetivo à pesquisa foi descritiva, utilizando o seguinte instrumento para coleta de dados: questionário com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), responsável pela fiscalização e controle dos recursos aplicados no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Município de Barra do Choça, o qual está localizado na região do sudoeste da Bahia, situada a 27 km de Vitória da Conquista e à 524 km da capital (Salvador), de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sua população estimada em 2010 era de 34.788 habitantes. A pesquisa vai ser apoiada pela combinação da pesquisa bibliográfica e documental.

1.7 VISÃO GERAL

Esta pesquisa será estrutura em 5 (cinco) capítulos, apresentados a seguir:

O primeiro capítulo de Introdução contextualizou o tema objeto de estudo, determinou a questão problema a ser desenvolvida, argumentou sobre a relevância e a importância do assunto, bem como explanou os objetivos a serem alcançados, a hipótese de pesquisa, a justificativa, o resumo metodológico que foi aplicado e delimitou sua estrutura.

O segundo capítulo apresenta o levantamento bibliográfico, dividido em três partes principais: o marco conceitual, estado da arte e marco teórico.

O terceiro tratou da metodologia da pesquisa.

O quarto capítulo expôs sobre a análise e discussão dos resultados.

O último capítulo apresentou as considerações finais, fazendo um apanhado geral de todos os pontos abordados nesta pesquisa, bem como recomendações e reflexões sobre a pesquisa a ser realizada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico inicial serão apresentados conceitos gerais para melhor compreensão da pesquisa ora apresentada.

2.1 MARCO CONCEITUAL

A sociedade brasileira e a classe política não tem se dado conta da grande necessidade da realização de mudanças nos sistemas de controle sobre os recursos públicos, aumentando-se os meios de controle social. Essa ampliação do controle social, não pode, porém, ser entendida como a imobilização da ação do gestor público, mas a garantia de uma de uma utilização mais racional, eficiente, transparente, regular e compatível com esforço da submissão da sociedade a tributação imposta pelo Estado.

O controle social na aplicação dos recursos públicos é um tema importante. As transformações decorrentes de reformas administrativas têm caminhado na direção de ampliação do controle social, entretanto ainda são lentos os meios disponíveis para a sociedade, além do despreparo do cidadão.

Conceituar controle social nos reporta primeiramente fazer o conceito do termo controle.

O termo controle, dependendo da forma e do contexto em que é utilizada, pode possuir múltiplos significados. Segundo Meirelles (2008, p. 672), a palavra controle é de origem francesa (*contrôle*) e foi introduzida no Direito pátrio por Seabra Fagundes, em sua monografia *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. O termo caracteriza-se como um neologismo e como tal não possuir correspondência vocabular específica na língua portuguesa, que após sofrer influência de diversas origens, assumiu vários sentidos, sendo a mais usual verificação, fiscalização, dominação, regulação e restrição. (VIEIRA, 2003, p. 25).

Meireles (2008, p. 672) define controle na Administração Pública como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta”. E ainda de acordo com o mesmo, os Estado de Direito, ao organizarem sua Administração, fixam a competência, de seus órgãos e agentes e estabelecem os tipos e formas de controle e de toda a atuação administrativa, para defesa da própria Administração e do direito dos administradores.

O controle na Administração Pública trata da possibilidade de fiscalização, orientação e revisão, tanto da própria Administração, quanto por Poderes ou qualquer cidadão. Esse controle é necessário, pois assegura o cumprimento da correta aplicação dos recursos. Além disso, há um sistema de controle na Administração Pública, com vistas ao atendimento dos princípios norteadores da administração pública, evitando-se o abuso de poder.

Di Pietro (2010, p. 729) define o controle da Administração Pública como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos do Poder Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

Assim, o controle é o conjunto de mecanismos jurídicos para a correção e fiscalização das atividades da Administração Pública, sendo a fiscalização, o elemento básico do controle que consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos.

Na Administração Pública, controle é imprescindível, já que os recursos em jogo não são particulares e, em decorrência disso devem estar comprometidos em prol da coletividade. Quando se junta à palavra controle com o termo social, verifica-se o sentido da origem do controle, tendo em vista que o controle social seria aquele cuja origem está dentro da sociedade.

O termo controle social tem se referido à possibilidade de atuação da sociedade civil por meio de qualquer de uma das vias de participação democrática no controle das ações dos gastos públicos. Sendo assim, corresponde “ao poder legítimo utilizado pela população para fiscalizar as ações governamentais, indicar soluções e criar planos e políticas em todas as áreas de interesse social”. (ALCÂNTARA, 2000, p.1).

Para a Contabilidade o controle social pode ser entendido como aquele realizado pelo próprio cidadão na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Ele é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.

Para Garcia (2003, p. 139) termo controle social significa:

Uma particularização da função de controle, que tem sido entendida como a atuação de grupos sociais no controle da execução das ações governamentais e da administração dos gestores públicos e envolve uma ampla discussão acerca das relações entre Estado e sociedade civil.

Assim, o controle social pode ser exercido diretamente pelos cidadãos, de forma isolada, na qual cada indivíduo percebe e verifica comportamento dos gestores frente às ações governamentais.

Para Siraque (2005, p.116): "O controle social da função administrativa do Estado, tem, assim, a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade".

O controle social é o envolvimento da sociedade nos assuntos do governo, por meio de um conjunto de ações previstas em lei, com o escopo de fiscalizar, monitorar e avaliar as condições de execução das políticas públicas bem como, acompanhar a realização dos gastos públicos inerentes.

2.2 ESTADO DA ARTE

O quadro 1, a seguir, apresenta os principais trabalhos já publicados sobre o tema tratado nesta pesquisa. Estes trabalhos foram retirados de fonte eletrônica e os principais assuntos abordados são: a importância do controle social; a contribuição do Tribunal de Contas (TCU) para o aprimoramento do controle social; o controle social sobre a Administração Pública; entre outros assuntos. Além disso, destacam-se seus autores, nível de profundidade e resumo de suas principais conclusões.

Quadro 1 – Estado da Arte da temática em 2013

TIPO	TÍTULO	AUTOR (ES)	ANO	NÍVEL	INSTITUIÇÃO	IDEIA PRINCIPAL	LINK/LUGAR	DATA DE ACESSO
Artigo	Os Cinco Eixos do Controle Social	José Antônio Moroni	2009	----	ANDI – Agência de Notícias dos Direitos da Infância	O trabalho discute sobre o controle social das políticas públicas e do acesso à informação, destacando o conceito de controle social. O autor menciona que são s cinco elementos que estruturam o conceito de controle social das políticas públicas são o direito de participar na elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Além deles, há outro ponto: a questão do orçamento.	http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf	15 jan. 2012
Monografia	A Contribuição do Tribunal de Contas da União (TCU) para o Aprimoramento do Controle Social: O Caso dos Conselhos de Alimentação Escolar	Cláudia Vieira Pereira	2004	Pós-Graduação	Instituto Serzedello Corrêa	Esta pesquisa relata como o TCU pode contribuir para o aprimoramento do controle social por intermédio da atuação dos conselhos e acompanhamento e controle social. Constatou que os Conselhos não possuem estrutura, nem estão capacitados para exercer suas atribuições, demonstrando com isso que o controle social é ainda incipiente e não efetivo.	http://www.portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054602.PDF	26 mar. 2013
Monografia	A Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: análise comparativa entre o controle administrativo e o controle público.	José Leonardo Ribeiro Nascimento	2010	-----	Controladoria Geral da União (CGU)	Retrata sobre a atuação dos Conselhos de Alimentação do estado de Sergipe, verificar se os conselhos estão fiscalizando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Concluiu uma atuação ineficiente para garantir a boa execução do PNAE.	http://www.cgu.gov.br/cursos/Arquivos/5_ConcursoMonografias/1-lugar-profissionais-jose-leonardo-ribeiro-nascimento.pdf	15 abr. 2013

Artigo	A importância do Controle Social na Fiscalização dos Gastos Públicos	Ângela Maria Furtado Arruda e José Sinval Teles	2010	----	FATE – Faculdade Ateneu	Este artigo analisa a importância do controle social para a fiscalização dos gastos públicos. Conclui como o controle social é importante ferramenta que a sociedade dispõe para ajudar na efetividade do controle institucional sobre os gastos públicos e na obtenção de resultados eficientes.	Revista Razão Contábil e Finanças da FATE.	23 abr. 2013
Dissertação	Controle Social no Âmbito Municipal: um estudo sobre a utilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros do Estado de Pernambuco.	Flávio Alves Carlos	2009	Mestrado	Universidade Federal de Pernambuco	Investiga a utilidade dos relatórios da CGU para o exercício do controle social, a partir da percepção dos Conselheiros de Políticas Sociais, acerca dos relatórios de Fiscalização realizados pela CGU sobre a aplicação dos recursos públicos. Concluiu que o conteúdo do relatório tem grande potencial informativo para os conselhos de políticas sociais, sendo possível encontrar elementos que o classifique, na percepção dos conselheiros, como instrumento de informação útil para o exercício do controle social.	http://www.ufpe.br/ppgcontabeis/images/documentos/dissertacao%20nr.006_flavio.pdf	16 maio 2013

Fonte: Compilação da Internet (2013) – Organização Própria

Depreende-se do quadro apresentado acima a importância do controle social, especificamente dos Conselhos como um instrumento de controle, eles foram concebidos como um canal de participação da sociedade, nas três esferas de governo. É através deste sistema descentralizado e participativo que a sociedade civil exerce seus direitos. O controle social sobre a Administração Pública refere-se à participação popular na fiscalização e acompanhamento na regularidade dos atos administrativos. Trata-se, na verdade, de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um instrumento de controle, no qual fiscaliza e acompanha a aplicação dos recursos públicos aplicado no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), porém as pesquisas, de um modo geral, apontam que os este conselho não é atuante e encontra dificuldade para exercer as suas atribuições, pois os conselheiros não têm capacidade técnica. Diante disso, uma relevante solução para fortalecer o controle social é capacitá-los com treinamento e disseminar informações com elaboração de cartilhas, objetivando assegurar à boa e regular aplicação dos recursos públicos em prol da de toda sociedade.

2.3 MARCO TEÓRICO

2.3.1 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para a consecução dos atos administrativos, o governo deve organizar, em cada órgão ou entidade, uma estrutura organizacional para coordenar pessoas e recursos quanto às atividades e funções a serem executadas. Na Administração Pública os serviços prestados devem satisfazer a coletividade e promover o bem-estar social de todos.

Segundo o autor Hélio Kohama:

Administração Pública é todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Administrar é gerir os serviços públicos; significa não só prestar serviço executá-lo, como também, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil. (KOHAMA, 2009, p.9).

Pode-se verificar a existência de uma intrínseca ligação entre Administração Pública e o Serviço Público, o que mostra claramente que as realizações das atividades deste sejam feitas exclusivamente por aquela. O objetivo do Estado é organizar e fazer funcionar os

serviços públicos. Portanto, a Administração Pública realiza os seus serviços, porque estes são indispensáveis à sociedade.

Destacamos que a Administração Pública é composta por órgãos e agentes da administração direta e indireta das três esferas de governo, com a responsabilidade legal de administrar o patrimônio público, tendo o objetivo de atender as necessidades da coletividade. Nesse sentido, Administração Pública é reconhecida em dois sentidos: o objetivo e o subjetivo, sendo que:

O sentido objetivo deve consistir na própria atividade administrativa exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa; já o sentido subjetivo significa o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas. Toma-se aqui em consideração o sujeito da função administrativa, ou seja, quem a exerce de fato. (FILHO 2006, p. 9).

Sob o ângulo subjetivo, compreende-se que todos os órgãos e agentes que em qualquer esfera do governo estejam exercendo função administrativa serão integrantes da Administração Pública.

A administração direta ou centralizada tem em sua estrutura político administrativa, quais sejam a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Porém, existem pessoas jurídicas de direito público o privado, que são as Autarquias, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas e Fundações que fazem parte da administração indireta ou descentralizada.

É importante ressaltar que na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, portanto o gestor público tem a obrigação de executar suas atividades dentro dos preceitos constitucionais, tendo em vista que o objetivo a ser atingido é o bem comum da coletividade.

Em seu artigo 37, a Constituição Federal (C.F.) destaca os princípios constitucionais que são obrigatórios na Administração Pública, a saber: o princípio da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

- **Legalidade** - assume um importante papel na Administração Pública, pois ele dá garantia e segurança jurídica. Através desse princípio, o gestor não pode simplesmente fazer o que lhe der vontade, ele deverá estar amparado pelas leis. Por mais que o gestor seja eficiente e habilidoso, ele não pode agir em nome próprio, mais sim em nome do Município, Estado e União.
- **Moralidade** - emanada a ética profissional, o administrador ao tomar decisões e fazer escolhas além de seguir o princípio da legalidade, ele deve primeiramente consultar

sua consciência e seu caráter, deixando ser orientado pelos seus valores, ética e postura profissional.

- **Impessoalidade** - visa atender o interesse público acima de todas as circunstâncias, tornando a conduta do administrador sempre impessoal, objetivando sempre os interesses coletivos da sociedade.
- **Publicidade** - tem o objetivo de deixar todas as informações em fácil acesso para a sociedade e os usuários da Administração, todas as decisões devem ser publicadas no Diário Oficial da União.
- **Eficiência** - está ligado ao dever de Prestar Contas sobre uma Administração eficiente e eficaz correspondendo à satisfação de toda a sociedade usuária desses serviços.

Administrar, portanto, é um misto de arte e ciência, sendo que as técnicas de gestão voltadas à Administração Pública têm ganhado saltos significativos, cuja tendência é a diminuição da dependência da arte para cada vez mais sedimentar-se a ciência na Administração Pública. (CAVALHEIRO; FLORES, 2007, p. 21).

A Administração Pública deve planejar, organizar, dirigir e controlar constantemente suas atividades para buscar um único objetivo que é atender as necessidades do cidadão e deve também obedecer todos os princípios constitucionais, pois são eles que pautam todos os atos administrativos.

Como já mencionado a Administração Pública está vinculada ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público, objetivos maiores do Estado de Direito. Para a consecução dos atos administrativos, o governo deve organizar, em cada órgão ou entidade, uma estrutura organizacional para coordenar pessoas e recursos quanto às atividades e funções a serem executadas. E para que isso aconteça, é necessário que o Estado estabeleça mecanismos para impor e verificar o seu cumprimento.

A Constituição Federal (CF) em seu parágrafo único do art. 1º demonstra, exatamente, que, se todo poder emana do povo, apenas em seu proveito aquele será utilizado, atentando ao fato de que o princípio democrático é o que assegura o exercício do poder pelo povo e para o povo.

Assim, é preciso que os atos administrativos sejam bem conduzidos, de qualidade e realizados dentro dos preceitos constitucionais, tendo em vista que o objetivo a ser atingido é o bem comum da coletividade. Entretanto, tem-se a necessidade de serem estabelecidos meios de controle da atividade estatal, sempre com o objetivo de mantê-la adstrita aos limites de sua legitimidade.

A Administração Pública no exercício de suas funções, sujeita-se ao controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os seus atos. Em outras palavras, a Administração está sujeita ao controle estatal. Por outro lado, a autora afirma que, embora o controle seja atribuição estatal, o administrado (sociedade) pode e deve dele participar, provocando procedimentos de controle com vistas tanto a defender seus direitos individuais como também proteger o interesse coletivo, o que considera ser o meio mais eficaz de controle da Administração Pública: o controle popular (social). (DI PIETRO, 2010, p. 728).

A amplitude do controle é bastante larga e alcançam todas as atividades administrativas, e, por conseguinte, todas as esferas de Poder. Cada Poder exerce controle sobre os demais, mantendo o equilíbrio e a harmonia entre os três Poderes. No caso da Administração Pública, alguns Poderes e órgãos exercem o controle dos atos administrativos oriundos de outros Poderes e órgãos.

O controle na administração poderia ser classificado como institucional e social, sendo o institucional formado pelos órgãos de controle externo e interno, e ainda paralelamente o Ministério público e o controle social formado por todos aqueles que, em representação da sociedade, atuam, de forma a não atender interesse pessoal, no controle de gastos públicos.

Entretanto, não há, na doutrina, uniformidade quanto à classificação dos tipos de controle. Existem vários critérios que aproximem as possibilidades e tipos de controles que podem ser exercidos sobre a Administração Pública, dependendo da perspectiva e objetivos com que são realizados.

Conforme afirma Di Pietro (2010, p. 729): “vários critérios existem para classificar as modalidades de controle”. Podendo ser: quanto ao órgão; quanto ao momento em que se efetua; quanto ao ambiente (interno ou externo); de legalidade ou de mérito.

a) Quanto ao órgão, podem ser:

- Administrativo, se realizado por órgão administrativo;
- Legislativo, se exercido pelo Legislativo;
- Judicial, se realizado por órgão do Poder Judiciário.

b) Quanto ao momento em que se efetua podem ser:

- Prévio (*a priori*): quando o ato administrativo fica sujeito à autorização ou aprovação prévia, visando impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público;

- Concomitante (preventivo): é o que acompanha a atuação administrativa no momento em que o ato administrativo é executado como, por exemplo, o acompanhamento do procedimento licitatório, a execução orçamentária da despesa etc.;

- Posterior (a posteriori): tem o objetivo de rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los. Conforme exemplifica Di Pietro (2010, p. 730): abrange atos como os de aprovação, homologação, anulação, revogação, convalidação;

c) Quanto à posição (interna ou externa) em que se localiza o controle:

- Interno: quando o controle é decorrente de órgão integrante da própria estrutura em que se insere o órgão controlado, ou seja, é controle que cada um dos poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes (previsto no art. 74 da C.F);

- Externo: é o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro, ou a auditoria realizada por um órgão que não é componente da estrutura da administração que está sendo fiscalizada. O controle externo a cargo do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas (previsto nos artigos 70 e 71 da C.F);

Esta é uma classificação importante, que aparece com diversas denominações: para Carvalho Filho (2007, p. 828) é quanto à natureza do órgão controlador; Justen Filho (2006, p.758) utiliza quanto à relação entre o titular e o destinatário; Meirelles (2008, p. 673) emprega consoante a localização do órgão que os realiza.

d) Controle de legalidade ou controle de mérito:

- Legalidade: é o controle que pode ser exercido pelos três Poderes sobre a legalidade dos atos administrativos de acordo com as normas;

- Mérito: é exercido pela própria Administração Pública verificando a oportunidade de realização do ato administrativo.

O controle de mérito para Meirelles (2008, p. 676) “é todo aquele que visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado”.

Normalmente este controle compete à Administração Pública, em casos excepcionais, expresso nas Constituição, ao Legislativo, mas nunca ao Judiciário, como defende o autor supracitado. Com opinião igual figuram outros, como Justen Filho (2006, p.758), Carvalho Filho (2007, p. 830), Di Pietro (2010, p. 730), e Gasparini (2001, p. 743).

Medauar (2007, p. 377) com lastro nas tipologias clássicas indicadas por Seabra Fagundes, Caio Tácito e Hely Lopes Meirelles, aponta as seguintes modalidades de controle: quanto ao espectro em que incide, quanto ao momento em que se exerce, quanto à amplitude e quanto ao modo de se desencadear.

Segundo a autora existem:

- a) Controles Internos;
- b) Controle Externo:
 - b.1) Controle Parlamentar;
 - b.2) Controle do Tribunal de Contas;
 - b.3) Controle da Administração pelo Ombudsman; e
 - b.4) Controle Jurisdicional

Bandeira de Mello (2007, p. 905-908) utiliza a seguinte classificação:

- a) Controle Interno;
- b) Controle Externo:
 - b.1) Controle Parlamentar Direto;
 - b.2) Controle pelo Tribunal de Contas; e
 - b.3) Controle Jurisdicional.

De forma diferente, outros autores classificam o controle na Administração Pública, em administrativo, judicial e legislativo ou parlamentar, com as suas nuances e particularidades.

Carvalho Filho (2007, p. 832-886) oferece a seguinte classificação:

- a) – Controle Administrativo;
- b) – Controle Legislativo;
 - b.1) Político;
 - b.2) Financeiro;
 - b.2.1) Interno;
 - b.2.2) Externo;
- c) - Controle Judicial.

De modo similar Di Pietro (2010, p. 729-747) faz a seguinte classificação:

- a) Controle Administrativo;
- b) Controle Legislativo;
 - b.1) Político;
 - b.2) Financeiro;
- c) Controle Judicial.

Os controles apresentados acima são exercidos nos meandros da Administração Pública pelos Poderes, seus órgãos e entidades. É importante destacar ainda o controle exercido pela sociedade, denominado controle social. Este controle desenvolve uma relação

de co-responsabilidade na administração da coisa pública por meio de representação e de petição aos órgãos públicos, pelo direito de obter certidão e informações, assim como, pelos institutos jurídicos do habeas data, habeas corpus, mandado de segurança, individual e coletivo, pela ação popular, pela ação civil pública, entre outros.

2.3.2 CONTROLE INSTITUCIONAL

O controle institucional é a forma de controle exercido pela própria Administração Pública e por organizações privadas. O controle institucional cabe ao Congresso Nacional, responsável pelo controle externo, realizado com o auxílio do Tribunal de contas da união, e a cada poder, por meio de um sistema integrado de controle interno.

2.3.2.1 Controle Externo

É o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro, ou a auditoria realizada por um órgão que não é componente da estrutura da administração que está sendo fiscalizada.

A Constituição Federal de 1988, no art. 70, dispõe que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas, será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Sob o enfoque da fiscalização orçamentário-financeira, o Congresso Nacional é o titular que exerce o controle externo da Administração Pública. O Congresso Nacional, na verdade, exerce a fiscalização sobre a Administração Pública federal, ou sobre as pessoas e jurídicas que gerenciam os recursos.

Para Meirelles (2008, p. 675): “o controle externo é aquele que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado”.

Pode-se citar como atos de controle externo, segundo o autor: a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato

administrativo, ou a relação, por ela feita, “visando à melhoria dos serviços públicos”, fixando “prazo razoável para a adoção das medidas cabíveis” (art. 6º, XX, da Lei Complementar, 75, de 2.5.93).

Para Castro (2007, p. 118) o controle externo da administração pública “é aquele que é exercido pelos órgãos da administração externos à execução, neste caso os Poderes Legislativo e Judiciário, e ainda o controle exercido pela sociedade, podendo todos contar com o apoio do Tribunal de Contas”.

A definição de controle externo para Castro é bastante ampla, porém não encontra abrigo na maioria da opinião dos doutrinadores.

O controle externo é de vital importância, visto que constitui um mecanismo de controle que está fora do âmbito do ente fiscalizado, e tem maior grau de independência e efetividade em relação à atividade que será objeto de controle.

Na definição de Evandro Martins Guerra:

O controle externo é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outro. (GUERRA, 2005, p. 108) .

Para Lima (2011, p.9): “o objeto do controle externo são os atos administrativos em todos os Poderes constituídos, nas três esferas de governo e atos de gestão de bens e valores públicos”.

A Constituição atribuiu a missão do controle externo da Administração Pública para instituições, pois é uma exigência e condição de regime democrático, devendo, cada vez mais, torna-se eficaz instrumento da cidadania, colaborando para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Portanto, pode-se inferir que a titularidade do controle externo é do Poder Legislativo, exercido pelos parlamentares eleitos pelo povo, representantes da sociedade. Entretanto, o controle é exercido com o auxílio técnico do Tribunal de Contas da União, no caso federal e, nos Estados e Municípios, com auxílio técnico do Tribunal de Contas dos Estados. Não existem tribunais de contas nos municípios, à exceção dos Tribunais de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Quatro Estados da federação (Bahia, Ceará, Goiás e Pará) criaram a figura dos Tribunais de Contas dos Municípios. Não são tribunais de contas municipais, são, na

realidade, órgãos da estrutura do Estado, ou seja, são órgãos colegiados estaduais responsáveis por julgar as contas dos Governos dos Municípios, enquanto os Tribunais de Contas dos Estados julgam as contas dos Governos Estaduais.

O artigo 31 da Constituição, com relação aos Municípios, prevê o controle externo da Câmara Municipal, com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas, onde houver. Pelo parágrafo 2º, o parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas anuais do Prefeito só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal. E o parágrafo 3º contém uma inovação, ao determinar que as contas dos Municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. É mais uma hipótese de participação popular no controle da Administração.

O art. 71 da atual Constituição apresenta as competências legais do Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto o art. 75 da Carta Magna prevê as normas estabelecidas para a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Sobre os Tribunais de Contas estaduais e Municipais Lima (2011 p. 16) menciona o seguinte:

O primeiro Tribunal de Contas estadual foi o do Piauí, em 1899, seguido pela Bahia, em 1915, São Paulo, em 1924, Rio Grande do Sul e Minas Gerais em 1935, e Rio de Janeiro, em 1936. (...) Com a Constituição de 1946, cada Estado pôde instituir a sua própria Corte de Contas. O mais recente é o de Tocantins, instalado em 1989. O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro herdou as atribuições das antigas Cortes de Contas do Distrito Federal e do Estado da Guanabara. Além do Rio de Janeiro, somente o Município de São Paulo dispõe de uma Corte própria. Em quatro Estados, além do Tribunal de Contas do Estado, cuja jurisdição alcança apenas a administração pública estadual, existe também um Tribunal de Contas dos Municípios – no plural – responsável pelo controle externo das administrações de todos os municípios do Estado. São eles: Bahia, Ceará, Goiás e Pará. Nos demais Estados, o TCE atua na fiscalização tanto da administração estadual, como das municipais, excetuando-se no caso do TCE-RJ e do TCE-SP as respectivas capitais.

Pelo princípio da simetria constitucional as regras e competências da esfera federal são aplicáveis aos Estados e aos Municípios, naquilo que for possível. Nesse sentido, as competências legais aplicadas ao Tribunal de Contas da União, são também aplicadas nos demais tribunais de contas, no que couber.

2.3.2.1.1 Tribunal de Contas da União (TCU)

O Tribunal de Contas da União, com sede em Brasília, é órgão administrativo, composto por 9 (nove) Ministros. É um órgão que auxilia tecnicamente o Congresso Nacional nas funções de controle externo da Administração Pública.

Deve-se esclarecer que, a despeito de o TCU exercer este auxílio técnico ao Congresso Nacional e constar junto com o legislativo na distribuição e limites orçamentários, não é um órgão subordinado ao Poder Legislativo, pois possui autonomia própria para agir. As atribuições do TCU estão definidas na C.F de 1988.

O Tribunal de Contas da União funciona com três colegiados: o Plenário (todos os Ministros) e com a Primeira e a Segunda Câmaras, cuja composição é definida no Regimento Interno do tribunal. Também funciona junto ao TCU a Secretaria, que, por sua vez, é subdividida em unidades técnicas. Mais adiante discorreremos em pormenor sobre a atuação das unidades técnicas do tribunal

Por Di Pietro (2010, p. 746), o TCU compreende as funções de:

1. Fiscalização financeira propriamente dita, quanto faz ou recusa o registro dos atos de admissão de pessoal (excetuadas as nomeações para cargo em comissão) ou de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão; quando faz inquéritos, inspeções e auditorias; quando fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Municípios;
2. De consulta, quando emite parecer prévio sobre contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
3. De informação, quando presta ao Congresso Nacional, a qualquer de suas Casas, ou a qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
4. De julgamento, quando “julga” as contas dos administradores e de mais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou alguma outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário Público; embora o disposto fale em julgar (inciso II do art. 71), não se trata de função jurisdicional, porque o Tribunal apenas examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente público, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário; por isso se diz que o julgamento das contas é uma questão prévia,

preliminar de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Poder Judiciário;

5. Sancionatórias, quando aplica aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
6. Corretivas, quando assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, e quando susta, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; nos termos do parágrafo 1º do art. 71, no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis; pelo parágrafo 2º, se o Congresso ou Poder Executivo, no prazo de 90 dias, não efetivar medidas previstas no parágrafo anterior, a decisão final, de natureza puramente política, ficava com o Congresso Nacional;

De ouvidor, quando recebe denúncia de irregularidades ou ilegalidades, feita pelos responsáveis pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, nos termos do artigo 74, parágrafos 1º e 2º.

2.3.2.2 Controle Interno

Controle interno é o controle decorrente de órgão ou entidade responsável pela atividade controlada, da própria estrutura da Administração Pública.

Conforme afirma Meirelles (2008, p. 674):

Controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.

O art. 71, parágrafo 1º da atual Constituição determina que os três poderes mantenham um sistema de controle interno de forma integrada. E, ao tomarem qualquer conhecimento de alguma irregularidade, dela deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

O controle institucional interno é uma ferramenta fundamental para a Administração Pública se manter organizada. Sua ausência inviabiliza os objetivos traçados para a avaliação da ação governamental, causando sérias deficiências na atividade administrativa do Estado.

Numa concepção mais contábil o AICPA (American Institute of Certified Accountants) define o controle interno como:

O plano da organização, todos os métodos e medidas coordenadas adotados pela empresa para salvaguardar seus ativos, verificar a adequação e confiabilidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e estimular o respeito e obediência às políticas administrativas fixadas pela gestão¹.

Nesta concepção, o objetivo do controle interno é prevenir irregularidades sobre todas as operações do ente controlado, assegurando a execução segura da atuação administrativa, com vistas ao atendimento do interesse público.

No setor público, a Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno/Controladoria- Geral da União, define controle interno administrativo como:

O conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos com vistas a assegurar que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

O controle interno, portanto, deve ser uma atividade permanente dentro da organização, seguindo ações estabelecidas pela Administração Pública, de acordo com normas legais, manual de boas práticas, com vistas a garantir que os objetivos das unidades e entidades da administração pública sejam alcançados de maneira correta e confiável.

Peter e Machado (2003, p. 26) destacam os objetivos específicos a serem atingidos pelo controle interno:

- a) Observar as normas legais, instruções normativas, estatutos e regimentos;
- b) Assegurar, nas informações contábeis, financeiras, administrativas, e operacionais, sua exatidão, confiabilidade, integridade e oportunidade;
- c) Antecipar-se, preventivamente, ao cometimento de erros, desperdícios, abusos, práticas antieconômicas e fraudes;
- d) Propiciar informações oportunas e confiáveis, inclusive de caráter administrativo/operacional, sobre os resultados e efeitos atingidos;

¹ BORGES, Carlos Alberto Nunes; CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho. **Implementação, estudo e avaliação dos controles internos**. Belo Horizonte: TCEMG, maio 1999. (Apostila).

- e) Salvar os ativos financeiros e físicos quanto a sua boa e regular utilização e assegurar a legitimidade do passivo;
- f) Permitir a implementação de programas, projetos, atividades, sistemas e operações, visando a eficácia, eficiência e economicidade dos recursos; e
- g) Assegurar aderências às diretrizes, planos, normas e procedimentos do órgão/entidade.

Por sua vez, os elementos que compõem o conjunto referido são exercidos e utilizados com observância a certos princípios citados na Instrução Normativa nº 01/ SFC, de 06/04/2001. Os princípios são um conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, tais como:

- a) Relação custo/benefício - consiste na avaliação do custo de um controle em relação aos benefícios que ele possa proporcionar.
- b) Qualificação adequada, treinamento e rodízio de funcionários - a eficácia dos controles internos administrativos está diretamente relacionada com a competência, com a formação profissional e a integridade do pessoal. É imprescindível haver uma política de pessoal que contemple:
 - I. Seleção e treinamento de forma criteriosa e sistematizada, buscando melhor rendimento e menores custos;
 - II. Rodízio de funções, com vistas a reduzir/eliminar possibilidades de fraudes e
 - III. Obrigatoriedade de funcionários gozarem férias regularmente, como forma, inclusive, de evitar a dissimulação de irregularidades.
- c) Delegação de poderes e definição de responsabilidades - a delegação de competência, conforme previsto em lei, será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com vistas a assegurar maior rapidez e objetividade às decisões. O ato de delegação deverá indicar, com precisão, a autoridade delegante, delegada e o objeto da delegação. Assim sendo, em qualquer unidade/entidade, devem ser observados:
 - I. Existência de regimento/estatuto e organograma adequados, onde a definição de autoridade e consequentes responsabilidades sejam claras e satisfaçam plenamente as necessidades da organização e
 - II. Manuais de rotinas/procedimentos, claramente determinados, que considerem as funções de todos os setores do órgão/entidade.
- d) Segregação de funções - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/ aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

- e) Instruções devidamente formalizadas - para atingir um grau de segurança adequado é indispensável que as ações, procedimentos e instruções sejam disciplinados e formalizados por meio de instrumentos eficazes e específicos, ou seja, claros e objetivos e emitidos por autoridade competente.
- f) Controles sobre as transações - é imprescindível estabelecer o acompanhamento dos fatos contábeis, financeiros e operacionais, objetivando que sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade e autorizados por quem de direito.
- g) Aderência a diretrizes e normas legais – o controle interno administrativo deve assegurar observância às diretrizes, aos planos, às normas, às leis, aos regulamentos e aos procedimentos administrativos, e que os atos e fatos de gestão sejam efetuados mediante atos legítimos, relacionados com a finalidade da unidade/entidade.

A orientação interpretada da *International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*, propõe que a função do controle interno seria a de:

Prevenir erros (por exemplo, segregando funções e requisitos para autorizações); detectar erros (por exemplo, estabelecendo padrões de produção para detectar variações nos resultados finais); corrigir erros que tenham sido detectados (por exemplo, cobrando um pagamento a maior feito a um fornecedor); e compensar controles débeis onde os riscos de perda são elevados e se precisam controles adicionais.

Portanto, pode-se interpretar o controle interno como sendo um conjunto de métodos, processos e recursos adotados no âmbito da própria Administração interna responsável pelo ato, com a função de precaver o erro, a fraude, a ineficiência para realizar com totalidade para atingir a legalidade da atuação administrativa.

É importante destacar ainda que o controle interno é parte integrante do sistema de controle interno. O sistema de controle interno gênero, do qual o controle interno (representado pelo respectivo órgão de controle que o engendra) é espécie.

A Lei nº 10.180 de 6 de Fevereiro de 2001 prevê que o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional possuindo as seguintes finalidades:

- a) Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

- b) Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) Apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Caso algum Município, órgão ou entidade pública queira adotar um Sistema de Controle Interno na sua estrutura organizacional, deve verificar a relação custo/benefício da composição desse sistema, devendo ser mais ou menos abrangente de acordo com o tamanho da corporação.

Cumprido alertar, entretanto, o que o estudo de Davis e Blaschek (2006, p. 4) identifica deficiências acerca do sistema de controle interno, os autores mencionam que:

[...] Os sistemas de controle interno possuem deficiências que os impedem de garantir de forma razoável a economicidade, eficiência, eficácia e qualidade na prestação de serviços pelos órgãos públicos. Supõe-se que os atuais sistemas de controle não acompanharam ou não conseguindo acompanhar as constantes e rápidas transformações características da nova economia.

Para os autores faz-se necessário revisar as atuais estruturas e processos de controle interno no setor público, no sentido de aperfeiçoá-lo.

Assim, um panorama como este apresenta um ambiente promissor para a atuação de outras formas de controle além do controle institucional. É o ambiente em que o controle social torna-se necessário.

2.4.1 CONTROLE SOCIAL

A primeira obra a tratar do assunto controle social data em 1990, escrita pelo Sociólogo americano Edward A. Ross (1866 – 1951). Segundo ele, o ser humano herda quatro instintos: simpatia; sociabilidade; senso de justiça e ressentimento ao maltrato.

Em grupos e comunidades pequenas e homogêneas, esses quatro instintos permitem o desenvolvimento de relações sociais harmoniosas entre os seus componentes. À medida que a sociedade se torna mais complexa, as relações sociais tendem a se tornarem impessoais e contratuais. Os instintos naturais e sociais do homem fragilizam-se, tendo o grupo de lançar

mão de determinados mecanismos sociais a fim de controlar as relações entre seus membros. Os controles instintivos do homem são, então, substituídos por recursos artificiais: lei, opinião pública, crença, religião, convenções etc. São meios que a sociedade emprega para obter um comportamento ordenado. Esses mecanismos constituem o controle social, que visa a regular o comportamento dos indivíduos e propiciar à sociedade ordem e segurança.

Nos países da África, por exemplo, o termo é totalmente rejeitado, pois ele é entendido como um controle do Estado sobre a sociedade. No Brasil, fomos construindo, ao longo dos anos, a proposta de controle social a partir da legitimação do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.

No Brasil, a década de 80 é um marco importante, pois se caracterizou por um movimento intenso de luta pela ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e os cidadãos. A Constituição de 1988, elaborada sob forte influência da sociedade civil por meio de emendas populares, definiu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, especialmente nas áreas de políticas sociais e urbanas.

Assim, a Constituição de 1988, também chamada de "Constituição Cidadã" por ser o texto constitucional mais democrático que o País já possuiu, consagrou um contexto favorável à participação dos cidadãos nos processos de tomada das decisões políticas essenciais ao bem-estar da população.

Moroni (2009, p. 40) menciona que:

Quando falamos em controle social, trabalhamos basicamente com cinco questões, e mais uma outra, que perpassa essas cinco. Esses cinco elementos que estruturam o conceito de controle social das políticas públicas são o direito de participar na elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Além deles, há outro ponto: a questão do orçamento.

Portanto, por controle social, subtende-se todo esse conjunto de pontos, de direitos. A sociedade civil criou um sistema participativo e descentralizado, para exercer tais direitos, que se manifesta nos conselhos, nas conferências, e em vários outros.

Como já mencionado, a Constituição de 1988 trouxe a possibilidade de controle social dos atos dos agentes públicos, oportunizando que no atual Estado de Direito seja aplicada uma das formas mais democráticas de fiscalização da administração pública, ou seja, sociedade civil acompanhar, fiscalizar e ajudar a corrigir distorções das políticas públicas.

A Constituição ampliou o controle da Administração Pública, o qual era antes exercido com maior ênfase pelo Poder Legislativo, possibilitando que o cidadão comum fiscalize a gestão pública.

Meirelles (1999, p. 59), destaca o importante papel do controle social garantido pela Constituição, ao afirmar que:

A incapacidade do Estado Social de cumprir com suas políticas públicas, tais como: direito à saúde, educação, segurança, alimentação, diminuição da desigualdade social e respeito a dignidade humana, devido à crise moral que atingiu as instituições “a moralidade pública e a probidade administrativa dos agentes do poder são um direito do povo, daí a razão porque o controle de legalidade da administração foi ampliado até o mais simples cidadão (CF, artigo 5º, LXXIII)”. políticas e governamentais e pelo fracasso do Estado Social, fez-se necessário a participação popular e o controle dos atos públicos. E esta incapacidade de cumprir as políticas públicas aumentou a descrença nas instituições públicas e nos políticos, tomando essencial o incremento do controle social como mecanismo indispensável para viabilidade da democracia contemporânea.

Nota-se a importância do controle social, como um instrumento que a sociedade civil dispõe para fiscalizar e controlar as políticas públicas do Estado. O aumento de casos de ineficiência do setor público na utilização dos recursos públicos e na prestação de serviços para a sociedade faz crescer o uso da ideia do controle social. .

Para Ribeiro Silva (2008, p. 52):

O exercício do controle social, sendo preventivo, traduzido por cidadãos melhor informados, sendo conhecedores profundos de seus direitos e deveres, estimularia a ocorrência de controles externo e interno realmente efetivos, funcionando com a plenitude das ferramentas disponíveis, além da disposição de desenvolver outras ferramentas que redundem em gestão pública eficiente, eficaz, efetiva e ética.

De acordo com esta concepção, o controle social assume um papel imprescindível diante dos outros níveis de controle, pois, com uma população informada, a ocorrência dos outros níveis de controle mais efetivos seria estimulada e legitimaria a atuação de representantes da vontade social.

O controle social pode ser exercido diretamente pelos cidadãos ou pelos conselhos de políticas públicas, este é um sistema descentralizado e participativo, cuja existência é prevista na legislação brasileira. Os conselhos de políticas públicas têm composição paritária entre representantes da Administração e da sociedade civil, e têm natureza deliberativa e consultiva. Neles os cidadãos participam tanto do processo de tomada de decisões da Administração Pública quanto do processo de fiscalização e controle dos gastos públicos.

Para que os Municípios possam receber recursos do Governo Federal destinados ao desenvolvimento de determinadas ações, é obrigatório que instituíam os conselhos e proporcionem as condições necessárias ao seu funcionamento.

Nos municípios, os conselhos foram criados para auxiliar a Prefeitura na utilização do dinheiro público e na gestão de políticas públicas. E entre eles está o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), objeto de estudo deste trabalho.

Portanto, o controle social é tema atual, de interesse tanto do Estado quanto da sociedade. Mais do que isso, o controle social tornou-se atitude concreta em muitas instâncias. Há uma diversidade de iniciativas acontecendo, seja no interior das instituições civis, seja nos organismos públicos, que procuram mostrar ao cidadão a necessidade de zelar pelo que é de interesse comum, pelo que é de todos.

2.5.1 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL

No Brasil o assunto sobre conselhos surgiu na década de 80. Surgiram dois tipos de conselhos neste período: os conselhos populares construídos pelos movimentos sociais e os conselhos comunitários criados pelo poder público para mediar às relações com as organizações populares. Nesse momento os conselhos eram compostos de organizações populares e tinham como atribuições o caráter opinativo, fiscalizador e consultivo.

A agenda da gestão das políticas públicas está centrada na democratização através da abertura de canais institucionalizados de participação da sociedade civil com o objetivo de proporcionar controle social, acompanhamento sistemático e participação dos diversos segmentos da sociedade civil organizada na gestão e alocação de recursos públicos. A partir da redemocratização do Brasil na década de 1980, especificamente na Constituição de 1988, foram criados espaços institucionalizados com o objetivo de viabilizar a participação e o controle social, a fim de funcionar como arenas de discussão, deliberação e fiscalização das políticas públicas. Estes espaços institucionais são abordados pela literatura como canais efetivos na nova agenda de gestão das políticas públicas.

Para Gonh (2001, p.7) os conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”.

Os conselhos gestores apresentam-se como uma das formas de participação efetiva da sociedade civil e é a fórmula que mais se generalizou enquanto proposta de democratização

da relação entre Estado e sociedade na gestão do aparelho público. Disseminaram-se pelo Brasil na década de 1990, a partir de sua regulamentação constitucional.

De acordo com a literatura existente sobre o surgimento dos conselhos no Brasil (HALLAL, 1998, LAJÚS, 1998, MAIA, 1998, SILVA, 1998) considera-se a constituição de 1988 como um marco para a participação popular e a descentralização política através do municipalismo. A constituição de 1988 reconhece os direitos sociais como educação, saúde, segurança, etc., e com esse reconhecimento surgem leis que instituem a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacionais. Essa constituição permitiu uma maior liberdade aos municípios para criarem suas leis orgânicas e implantarem os conselhos municipais, ou seja, deu liberdade para os municípios elaborarem e executarem as políticas que atendam as demandas locais. Segundo tal literatura, a descentralização pressupõe a municipalização associada à presença da sociedade civil no processo de gestão das cidades.

A Lei Maior está permeada de dispositivos que asseguram a plenitude da participação popular na gestão do Estado. O exemplo expresso está assentado no art. 204 que dispõe que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas. Com base nas seguintes diretrizes: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. (Artigo 204, Constituição Federal, 1988).

Segundo Brasil (2011, p. 161):

Os conselhos foram instituídos pela Constituição Federal de 1988, como resposta ao conjunto de movimentos e lutas sociais que, em contraposição ao centralismo político e a concentração de poder características do período da Ditadura Militar exigiam a descentralização do estado e o direito da participação política. Conselhos são espaços públicos privilegiados de efetivação da participação popular que possuem suporte legal para atuar na gestão e no controle social das políticas públicas.

O controle social é a participação da sociedade civil na gestão pública que garante aos cidadãos espaços para influir nas políticas públicas, além de possibilitar o acompanhamento, avaliação e a fiscalização das instituições públicas e organizações não governamentais, visando assegurar os interesses da coletividade. Essa participação contínua da sociedade na gestão pública permite que os cidadãos não só atuem na formulação das políticas públicas, como também, verifiquem o real atendimento as necessidades da população e fiscalize de forma permanente a aplicação dos recursos Públicos, garantido assim a transparência na gestão pública.

Conforme afirma Brasil (2011, p. 30):

A atitude de participação, acompanhamento e fiscalização, o cidadão exerce o controle social, interferindo no direcionamento das políticas públicas, exigindo e promovendo a transparência e o uso adequado dos recursos públicos. Esse exercício ocorre em espaços públicos de articulação entre governo e sociedade, constituindo importantes mecanismos de fortalecimento da cidadania.

Os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, desempenhado, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.

- Função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes.
- Função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas.
- A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

A legislação brasileira prevê a existência de inúmeros conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros cuja atuação é restrita a estados e municípios. Legislações infraconstitucionais específicas cuidam da forma de composição, competência e atuação dos Conselhos Sociais. Dentre os Conselhos de Controle Social pode-se destacar o de Assistência Social, da Merenda Escolar e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) cada um com suas características específicas.

Santin (2008, p. 191) destaca sobre a estreita ligação que há entre o Estado federal arquitetado pela última Assembleia Constituinte e o estímulo que a autonomia municipal representou para a sedimentação dos postulados do regime democrático deliberativo:

O espírito de abertura política inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pertinente aos Municípios brasileiros, propicia o desenvolvimento de uma nova forma de administrar a coisa pública, o Poder Local, que pretende garantir descentralização administrativa conjugada com participação popular, aproximando a sociedade das decisões políticas com vistas a otimizar a aplicação do dinheiro público.

A autonomia dada aos Municípios potencializa ainda mais a participação popular em todas as suas modalidades de expressão. De fato, é no plano local que a sociedade mantém

com os administradores uma ligação propícia, então, melhor se faz presente participação popular nas decisões políticas com o objetivo de aperfeiçoar a aplicação dos recursos Federais transferidos aos Municípios.

Gohn (2003), afirma que existem Conselhos Gestores nas três esferas de governo:

Os Conselhos Gestores estão presentes nas três esferas de governo. No âmbito federal, as áreas básicas em que atuam são emprego, educação, saúde, criança e adolescente, assistência social e habitação. No âmbito dos estados e municípios, são contemplados, ainda, outros setores, como política urbana, política agrícola, cultura, população negra, portadores de deficiências físicas, idosos, meio ambiente e direitos das mulheres.

Nos municípios, os conselhos foram criados para auxiliar a Prefeitura na utilização do dinheiro público e na gestão de políticas públicas.

A mesma autora afirma que um requisito fundamental para a eficácia dos Conselhos é a capacitação de seus membros com vista ao exercício mais qualificado da gestão das políticas sociais. Embora os Conselhos sejam frutos das reivindicações dos movimentos pela ampliação da participação e democratização do campo público, é notório que grande parte das representações de movimentos e de outras entidades integrantes dos Conselhos carece de melhor qualificação para exercer a contento as funções de conselheiro (GOHN, 2003).

Sendo assim, faz-se necessário um estudo sobre o Conselho de Alimentar (CAE), como um instrumento de controle social, na participação e acompanhamento das políticas públicas. Este Conselho conta com representantes dos diversos segmentos da sociedade e devem exercitar sua função social. Porém, nem sempre os conselheiros têm capacidade para exercer o seu papel, deixando de cumprir sua obrigação de representar os anseios da sociedade.

2.5.1.1 Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão deliberativo de acompanhamento e assessoramento das Entidades Executoras (E.E) do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) mais próximo e imediato da sociedade, em especial no caso dos Municípios, já que o Conselho conta com a participação da sociedade civil e de representantes de pais e professores, todos estes atores convivendo no seu dia-a-dia com os alunos que são beneficiários do programa.

A Resolução/FNDE nº 38, de 16/07/2009 dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica do PNAE, menciona em seu art. 26 que:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, o CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto da seguinte forma:

I - um representante indicado pelo Poder Executivo;

II - dois representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação, indicados pelo respectivo órgão de classe, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata, sendo que um deles deverá ser representado pelos docentes e, ainda, os discentes só poderão ser indicados e eleitos quando forem maiores de 18 anos ou emancipados;

III - dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata; e

IV - dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata.

Percebe-se que o CAE não é um conselho paritário, visto que, via de regra, há somente um representante governamental. Além do mais, o representante do Executivo pode ser indicado pelo Prefeito. Já os demais integrantes devem ser eleitos em assembleia específica para este fim formada por membros do seguimento que representa, uma tentativa clara da Resolução de dar mais autonomia ao CAE, desvinculando-o do poder público.

Todos os membros do CAE atuam de maneira voluntária e para cada um há um respectivo suplente. Tem mandato de quatro anos, mas cada membro poderá ser reconduzido de acordo com a indicação do seguimento que representa.

O fato de haver uma assembleia é importante porque significa que na prática o conselheiro não estará sozinho, mas sim respaldado por um grupo de referência que o ajudará a qualificar a sua participação no conselho e também oferecer apoio quando posicionamentos mais difíceis precisarem ser assumidos. Infelizmente a maioria dos conselheiros não conta com a presença ativa desse grupo de referência e acaba com a sua atuação fragilizada.

Todos os Estados, o Distrito Federal e municípios podem participar do programa, bastando, para isso, o cumprimento das seguintes exigências: aplicação dos recursos exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios; instituição de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), prestação de contas dos recursos recebidos; cumprimento das normas estabelecidas pelo FNDE na aplicação dos recursos.

Contudo, não basta apenas que o CAE exista, é preciso que ele seja atuante. É por meio do conselho que a sociedade pode acompanhar de perto a implementação do Programa de Merenda e também fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros, evitando desvios e garantindo assim o direito de milhões de crianças e adolescentes à alimentação escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar tem por objetivo:

- Suprir as necessidades nutricionais diárias dos alunos durante a sua permanência em sala de aula;
- Contribuir para uma melhor aprendizagem;
- Favorecer a formação de bons hábitos alimentares;

O art. 27 da Resolução/CD/FNDE N.º 38/2009 estabelece ainda como atribuições do CAE:

- Acompanhar e fiscalizar o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução (princípios e diretrizes do PNAE);
- Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos; e
- Receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE, conforme art. 34 e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa.

Ainda como competência do CAE, o parágrafo 2º do mesmo artigo traz: a obrigatoriedade de comunicar aos órgãos de controle, em especial o FNDE, Tribunais de Contas, CGU e Ministério Público qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE; fornecer informações e apresentar relatórios sobre o acompanhamento do PNAE sempre que solicitado; realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas; e elaborar o Regimento Interno do Conselho.

Assim, verifica-se que o Conselho tem importante papel de comunicar aos órgãos de controle alguma irregularidade grave na execução do programa.

O TCU, na cartilha para conselheiros do PNAE, recomenda que se avalie se está havendo prejuízo para a merenda ou desperdício de dinheiro do programa e aponta alguns exemplos de irregularidades graves:

- Saques da conta bancária única específica que não correspondem a compras de alimentos para a merenda;
- Não utilização de conta específica, exclusiva para o dinheiro do Programa;
- Resultado de aplicação em poupança utilizado para gastos fora do Programa;
- Compra com dinheiro do Programa de alimentos que não fazem parte do cardápio da merenda;
- Alimentos comprados por preços acima dos preços praticados no mercado;

- Falta de licitação, sem justificativa com base em lei, para compras acima de R\$ 8.000,00;
- Alimentos comprados e não entregue nas escolas;
- Alimentos não utilizados na merenda escolar;
- Prejuízo causado por produtos que não puderam ser utilizados (vencidos ou estragados);
- Pagamento de serviços em contratos para fornecimento de merenda pronta ou contratos que não separam o custo dos serviços.

É importante destacar que essas falhas podem ser descritas no Parecer Conclusivo que é encaminhado ao FNDE juntamente com o Demonstrativo Sintético Anual da execução físico-financeira do Programa Nacional de Alimentação Escolar. É a partir deste relato que o Governo Federal tem conhecimento de como o programa está sendo executado e quais são os problemas mais frequentes para, com base nessas informações, tomar as devidas providências a fim de regularizar as situações mais graves.

O CAE encontra algumas dificuldades para a execução do programa, nesse sentido se faz necessário apresentar algumas das falhas detectadas em ações de controle executadas pelo TCU e CGU:

- O CAE, embora esteja formalmente constituído por meio de Lei Municipal, não vem atuando junto às unidades escolares municipais, no que se refere à fiscalização, ao acompanhamento, à avaliação e ao monitoramento do programa no município;
- Local inadequado para preparo e armazenamento dos produtos utilizados na merenda escolar, merenda insuficiente e/ou alimentos com prazo de validade vencido;
- O CAE não vem cumprindo as atribuições, pois não participa das licitações para aquisição dos alimentos, da escolha dos alimentos para elaboração do cardápio, não verifica a quantidade e qualidade dos alimentos que chegam às escolas e nem fiscaliza as condições de armazenamento dos alimentos da merenda escolar. A atuação do CAE restringe-se a aprovação das Prestações de Contas do PNAE encaminhadas ao FNDE.

Para que o CAE garantir a atuação adequada e eficaz do CAE, a citada Resolução estabelece, em seu art. 28, que os Estados, Distrito Federal e Municípios devem:

I - garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:

- a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;
 - b) disponibilidade de equipamento de informática;
 - c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive, para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE; e
 - d) disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de apoio, com vistas a desenvolver as atividades com competência e efetividade;
- II - fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência.

Diante do exposto, percebe-se que o CAE um importante instrumento de controle social, pois além de acompanhar a execução do programa, fiscaliza o mesmo. A instituição deste órgão é obrigatória, porque a existência do Conselho é uma exigência para que a Prefeitura possa receber os recursos do Governo Federal para a merenda escolar. Acredita-se que a participação ativa dos conselheiros proporcionará ao programa um funcionamento cada vez melhor.

2.5.1.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

A educação é um direito fundamental de que faz parte do conjunto dos direitos social. Cabe ao administrador público formular políticas públicas que garantam a igualdade e qualidade de oportunidades a todos gratuitamente, principalmente em relação com a educação do nosso país.

A educação é um dever do Estado, da família e da sociedade, pois está previsto na CF que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (Artigo 205, Constituição Federal, 1988).

O Estado, além de garantir educação de qualidade, deve oferecer condições para os alunos permanecerem na escola, colaborando para o desenvolvimento e aprendizagem dos mesmos. E para que isto se concretize, um dos objetivos do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é desenvolver ações específicas, como o PNAE.

Assegurado pela CF de 1988, o PNAE é considerado pelo FNDE um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, pois visa garantir, por meio da transferência de

recursos financeiros, alimentação escolar dos alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental das escolas de todo o Brasil, inclusive nas que abrigam alunos indígenas e quilombolas.

A Lei 11.947/09 que dispõe sobre o atendimento da Alimentação Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica menciona que o objetivo do PNAE é:

[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentar saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. (Artigo 4º, Lei Federal nº. 11.947/09).

O PNAE tem grande importância para a maioria dos alunos as escolas públicas, pois sabemos a dura realidade de nosso país. Em muitos casos, é a única refeição completa de alunos carentes, talvez este seja o principal motivo para permanecerem na escola.

De acordo com o previsto no art. 208, incisos IV e VII, da Constituição 1988, este programa tem caráter suplementar, estabelecendo que o dever do Estado com a educação é efetivado mediante a garantia de "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" (inciso IV) e "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (inciso VII).

Sendo assim, por ter caráter suplementar, por ter um caráter suplementar, a União repassa um valor e cabe aos estados e municípios, de acordo com a competência, fazer a suplementação para que a alimentação seja adequada para atingir os objetivos do programa.

A forma de execução do programa até 1993 era centralizada na esfera do governo federal, apresentando vários tipos de distorções, dentre as quais a inadequação de cardápios quanto à qualidade nutricional e ao atendimento aos hábitos alimentares, além da irregularidade no oferecimento a alimentação, acrescentando-se a isso a precariedade do Programa nas regiões mais pobres e a baixa adesão dos escolares. Com a descentralização do programa, a responsabilidade foi distribuída por diversos níveis de atuação governamental.

As modalidades de descentralização do PNAE são: a estadualização, municipalização e a escolarização.

a) Estadualização: nessa esfera a Secretaria Estadual da Educação é o órgão conveniado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e executor dos recursos financeiros, repassando os gêneros alimentícios à rede estadual e/ou municipal;

b) Municipalização: nessa esfera o município é o órgão conveniado com o FNDE, executor dos recursos financeiros, que adquire os alimentos e os envia prontos para consumo (cozinhas-piloto) ou não (cozinhas descentralizadas), para todas as unidades escolares municipais e/ou estaduais;

c) Escolarização: caracterizada pela situação na qual o conveniado com o FNDE é a Secretaria Estadual de Educação, que recebe e repassa os recursos diretamente para as unidades escolares da rede pública estadual e municipal. O diretor da unidade escolar (EE) passa a ser o responsável por todas as atividades ligadas à aquisição e confecção da merenda escolar.

d) Misto: na qual coexistem, em diferentes combinações, as situações de descentralização mencionadas.

O PNAE pode ser gerenciado sob diferentes formas: centralizada, descentralizada, escolarizada e terceirizada, cada qual com suas vantagens e desvantagens em relação ao gerenciamento e à execução do programa.

- a) Centralizada: É a forma de organização em que o órgão gerenciador (Entidade Executora – E.E.) tem o controle total do programa e é responsável por todas as atividades relacionadas à confecção da merenda escolar. Nesse tipo de gestão, os alimentos são recebidos, armazenados, higienizados e preparados nas denominadas “Cozinhas-piloto” e, a partir daí, são distribuídos, prontos para o consumo, às unidades escolares.
- b) Descentralizada: Assim como na gestão centralizada, o órgão gerenciador (E.E.) também possui o controle total do programa e é responsável por todas as atividades relacionadas à elaboração da merenda escolar. Entretanto, os alimentos são recebidos, armazenados, higienizados e preparados nas próprias unidades escolares, e não em uma cozinha-piloto, como no caso anterior.
- c) Escolarizada: É a forma de gestão na qual o órgão gerenciador (E.E.) divide com a escola a responsabilidade pela confecção da alimentação escolar, ou seja, o órgão gerenciador repassa a verba para a unidade escolar, que irá comprar todos os alimentos ou parte dos necessários para a confecção da merenda.
- d) Ressalta-se que, neste caso, a unidade escolar, portanto, passa a ser a responsável por todas as etapas do programa, como compra, recebimento, armazenamento, higienização e preparo dos alimentos.
- e) Terceirizada: Na gestão terceirizada, o órgão gerenciador (E.E.) contrata uma empresa privada, por meio de processo licitatório, para exercer todas as atividades relacionadas

ao sistema de alimentação escolar. Sendo assim, a empresa contratada passa a ser responsável pelas diversas etapas, desde a aquisição dos alimentos, logística e preparação dos mesmos, pelos equipamentos e utensílios utilizados, pela mão de obra necessária para a confecção das refeições (merenda), entre outras atividades, que deverão estar especificadas no contrato entre o contratante e a contratada.

Visto a importância desse programa, então é preciso que sua execução seja acompanhada e fiscalizada pela sociedade, pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

Caso ocorra alguma irregularidade grave na execução do programa, falta de prestação de contas, ou inexistência do CAE, o FNDE pode suspender o repasse dos recursos para o PNAE. Segundo a Lei nº. 11.947/09 esse recurso deve ser usado apenas para alimentação escolar.

Qualquer pessoa física ou jurídica pode denunciar irregularidades como determina a referida Lei:

Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público e ao CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE. (Artigo 10, Lei Federal nº. 11.947/09).

Todo gestor público é obrigado a prestar contas dos recursos recebidos, sob pena de aplicação de sanções previstas em lei. E somente um controle atuante evita irregularidades e consequentemente auxilia a garantir uma boa execução do programa.

Em suma, é essencial que todos fiscalizem a aplicação dos recursos do PNAE, pois somente com a colaboração do cidadão é possível controlar os gastos dos gestores e garantir, assim de maneira mais eficaz a aplicação destes recursos.

3 METODOLOGIA

Para Fonseca (2002), *methodos* significa organização, e *logos*, estudo sistemático, pesquisa, investigação; ou seja, metodologia é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência. Etimologicamente, significa o estudo dos caminhos, dos instrumentos utilizados para fazer uma pesquisa científica.

Minayo (2007, p. 44) define metodologia de forma abrangente e concomitante.

(...) a) como a discussão epistemológica sobre o “caminho do pensamento” que o tema ou o objeto de investigação requer; b) como a apresentação adequada e justificada dos métodos, técnicas e dos instrumentos operativos que devem ser utilizados para as buscas relativas às indagações da investigação; c) e como a “criatividade do pesquisador”, ou seja, a sua marca pessoal e específica na forma de articular teoria, métodos, achados experimentais, observacionais ou de qualquer outro tipo específico de resposta às indagações específicas.

A metodologia consiste em definir onde e como será realizada a pesquisa. Para este trabalho serão utilizados procedimentos metodológicos para responder a questão problema com a finalidade de atingir os objetivos propostos.

Quanto ao método de abordagem, foi utilizado o hipotético-dedutivo, para atingir os objetivos gerais e específicos da pesquisa, caracterizado pelo levantamento prévio de hipóteses acerca de como tem se comportado o Conselho de Alimentação Escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Barra do Choça no período 2009 a 2012, buscando sua confirmação ou refutação através do levantamento de dados, junto aos conselheiros de Alimentação Escolar.

Para análise dos dados optou-se pela forma de abordagem quanti-qualitativa, porém a abordagem qualitativa foi predominante. Fez-se uma análise e interpretação dos dados que foram obtidos com questionário aplicado com os conselheiros e os resultados foram apresentados por meio de tabelas e gráficos, que corresponderam às indagações que fundamentaram este trabalho. Demo (1991) e Minayo (1994), afirmam que o conjunto dos dados quantitativos e o dos qualitativos não se opõem, ao contrário se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente excluindo qualquer dicotomia.

No que diz respeito aos objetivos, foi concebido como uma pesquisa de natureza descritiva. A pesquisa descritiva visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática (SILVA; MENEZES, 2001, p. 21). Esta pesquisa baseou-se em pesquisa bibliográfica, documental e de

levantamento. Na parte prática, realizou-se uma pesquisa de campo, tendo como alvo os conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Barra do Choça.

A pesquisa documental é aquela elaborada a partir de materiais que ainda não receberam tratamento analítico (SILVA; MENEZES, 2001, p. 21), através deste tipo de pesquisa foi possível fazer uma breve demonstração da Resolução FNDE nº 38/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

A pesquisa bibliográfica é considerada um estudo sistematizado alicerçado por publicações em livros, leis específicas, revistas especializadas, artigos e informações disponíveis em meios eletrônicos.

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

Esta pesquisa envolveu meios eletrônicos para conhecer a temática controle social, bem como leis específicas e literaturas já existentes publicadas em livros, revistas ou periódicos.

A pesquisa de levantamento é utilizada em estudos descritivos, levantou-se uma amostra e aplicou um questionário junto aos conselheiros de Alimentação Escolar do Município de Barra do Choça, objetivou coletar informações sobre o perfil socioeconômico-político dos conselheiros; verificar o nível de conhecimento dos conselheiros quanto à gestão do PNAE; demonstrar as competências legais do CAE dispostas na Resolução FNDE nº 38/2009; e analisar a importância do controle social para o PNAE. Os questionários foram entregues a cada um dos conselheiros.

Para Gil (1999, p. 70), as pesquisas de levantamento:

[...] se caracterizam pela interrogação direta das pessoas cujo se deseja conhecer. Basicamente, procede-se a solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante a análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes aos dados coletados.

Com relação à pesquisa de campo, para Fonseca (2002) caracteriza-se pelas investigações em que, além da pesquisa bibliográfica e/ou documental, se realiza coleta de dados junto a pessoas, com o recurso de diferentes tipos de pesquisa.

O Conselho de Alimentação Escolar do Município de Barra do Choça é composto de sete membros titulares, sendo um representante do Poder Executivo, dois representantes dos professores, dois representantes de pais de alunos e dois representantes indicados por entidades civis, indicados para mandato de dois anos. Cada membro titular do Conselho tem um suplente do mesmo segmento representado.

O plano de amostragem corresponde ao universo da pesquisa. A pesquisadora realizou um levantamento de todos os nomes dos conselheiros do CAE no período de 2009 a 2012, a partir da lista disponibilizada pela Secretaria de Educação de Barra do Choça, totalizando 13 (treze) conselheiros. Destes, uma se recusou a responder, outra não entregou o questionário² e outras duas pessoas não foram localizadas. Portanto, os dados, aqui apresentados, referem-se aos 9 (nove) conselheiros que responderam ao questionário.

² O questionário aplicado encontra-se no apêndice do trabalho, para melhor visualização.

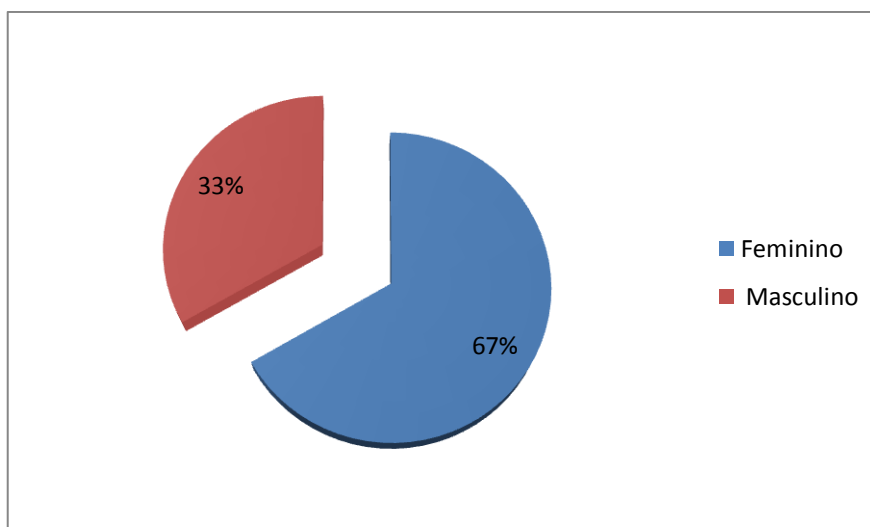
4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Este capítulo tem por objetivo apresentar e analisar os dados da pesquisa, a qual avalia o comportamento do Conselho de Alimentação Escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Barra do Choça no período 2009 a 2012.

Inicialmente, foi realizado um levantamento de todos os nomes dos conselheiros do CAE no período de 2009 a 2012, a partir da lista disponibilizada pela Secretaria de Educação de Barra do Choça, totalizando 13 (treze) conselheiros. Destes, uma se recusou a responder, outra não entregou o questionário³ e outras duas pessoas não foram localizadas. Portanto, os dados, aqui apresentados, referem-se aos 9 (nove) conselheiros que responderam ao questionário.

A princípio, procurou-se conhecer o perfil dos conselheiros. Sendo assim, a figura 1 apresenta a distribuição por gênero dos respondentes da amostra. Da análise das respostas, foi identificado que 67% dos conselheiros eram do sexo feminino e 33% do sexo masculino.

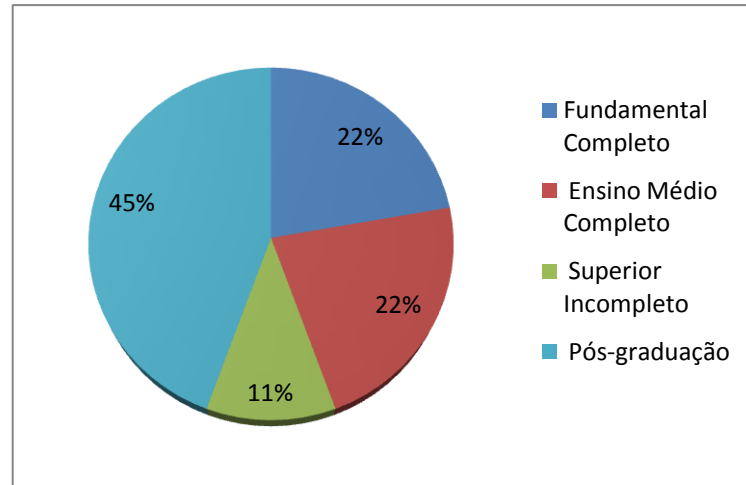
Figura 1 – Distribuição dos conselheiros quanto ao gênero



Fonte: Dados da pesquisa (2013) - Elaboração própria.

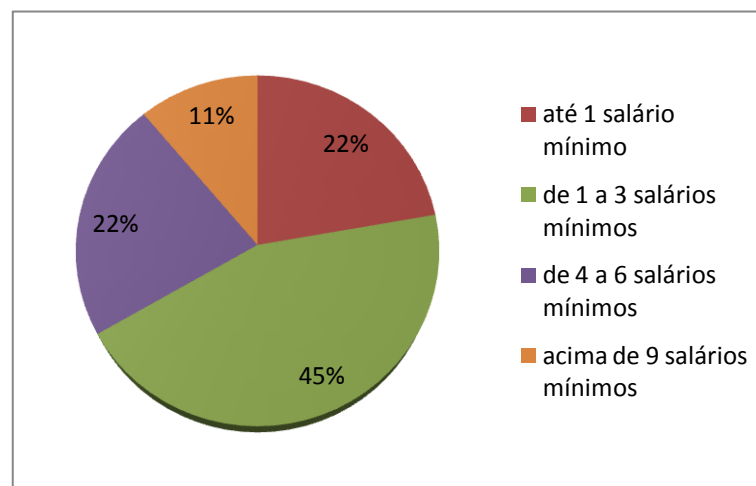
No que tange a escolaridade, numa escala decrescente, a maioria dos conselheiros tinham pós-graduação (45%), 11% com superior incompleto, 22% com ensino médio completo ou fundamental completo, conforme a figura 2.

³ O questionário aplicado encontra-se no apêndice do trabalho, para melhor visualização.

Figura 2 – Grau de escolaridade dos conselheiros

Fonte: Dados da pesquisa (2013) - Elaboração própria.

Quanto ao perfil econômico dos conselheiros, questionou-se sobre a atividade remunerada mensal, demonstrando que todos trabalham. A maioria (45%) dos conselheiros ganha de 1 a 3 salários mínimos, estes são membros da sociedade, 22% ganham 4 a 6 salários mínimos estes são professores, membros da sociedade ou membro do executivo; 22% ganha até 1 salário mínimo estes são pais de alunos e 11% ganham mais de 9 salários, este é membro do executivo. Conforme a figura 3.

Figura 3 – Atividade remunerada mensal

Fonte: Dados da pesquisa (2013) – Elaboração própria.

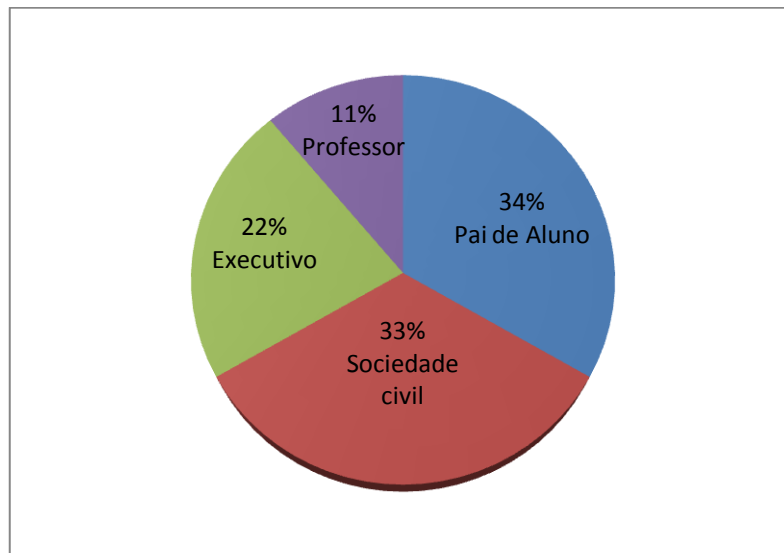
A distribuição de categoria dos representantes do conselho obedeceu à Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 – Segmento da sociedade que representa os conselheiros

Categoria	Frequência	Percentual
Pai de Aluno	3	34%
Sociedade Civil	3	33%
Executivo	2	22%
Professor	1	11%
TOTAL	9	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2013)- Elaboração própria.

O CAE de modo geral é composto de 7 (sete) membros, sendo que todos atuam de maneira voluntária e para cada um há um respectivo suplente. O representante do executivo pode ser indicado pelo prefeito. Já os demais integrantes devem ser eleitos em assembleia específica para este fim formada por membros do seguimento que representa, uma vez que esse procedimento legitima a atuação dos conselheiros. A figura 4 demonstra esta distribuição.

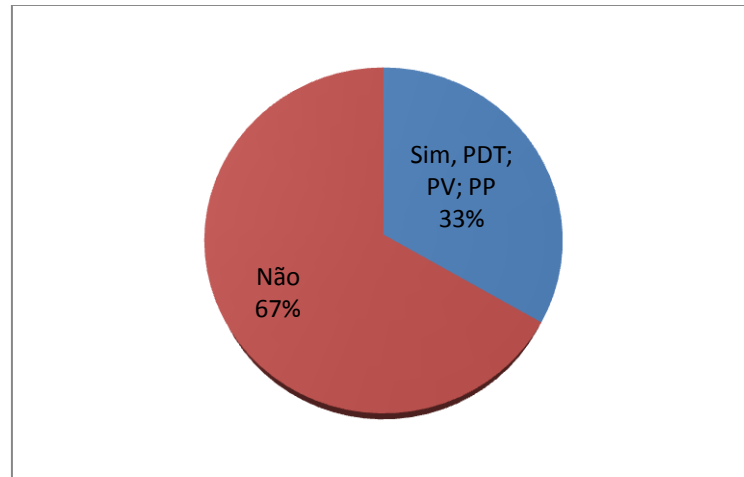
Figura 4 – Segmento da sociedade que representa

Fonte: Dados da pesquisa (2013) - Elaboração própria.

Com relação ao aspecto político, questionou se os conselheiros são filiados algum partido político. Percebeu-se que a maioria (67%) não são filiados a partidos políticos e 33% são filiados. Os partidos são: Partido Verde (PV), Partido Progressista (PP) Partido Democrático Trabalhista (PDT). Ressalte-se que o membro filiado ao PV não é militante e faz parte de movimento social (sindicato). O conselheiro do PP é filiado ao mesmo partido do

gestor público, inclusive sua categoria no CAE é membro do Executivo. E o conselheiro do PDT é coligado ao partido do prefeito.

Figura 5 – Filiação a partido político



Fonte: Dados da pesquisa (2013) – Elaboração própria.

A partir desses dados, constatou-se que a minoria dos conselheiros que estão politicamente envolvidos com algum partido político não participa ativamente das reuniões do CAE. Portanto, ficou evidenciado que o envolvimento político não influenciou o acompanhamento da gestão do programa.

De modo geral, uma das falhas detectadas na atuação dos conselhos, com maior frequência, é a escolha dos representantes dos segmentos feita pelo Prefeito Municipal, já que não há participação das categorias envolvidas. Por outro lado, de acordo com a percepção da pesquisadora, essa escolha não tem exercido influência sobre as atividades do CAE de Barra do Choça, uma vez que a maioria desses conselheiros não está envolvida politicamente.

A partir das características gerais apresentadas foi possível conhecer o perfil sociopolítico e econômico dos entrevistados.

As competências legais do CAE estão dispostas no art. 27 da Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nº. 38/2009 e o quadro a seguir demonstra as competências do Conselho, de acordo com a Resolução citada.

Quadro 2 – Competências do CAE

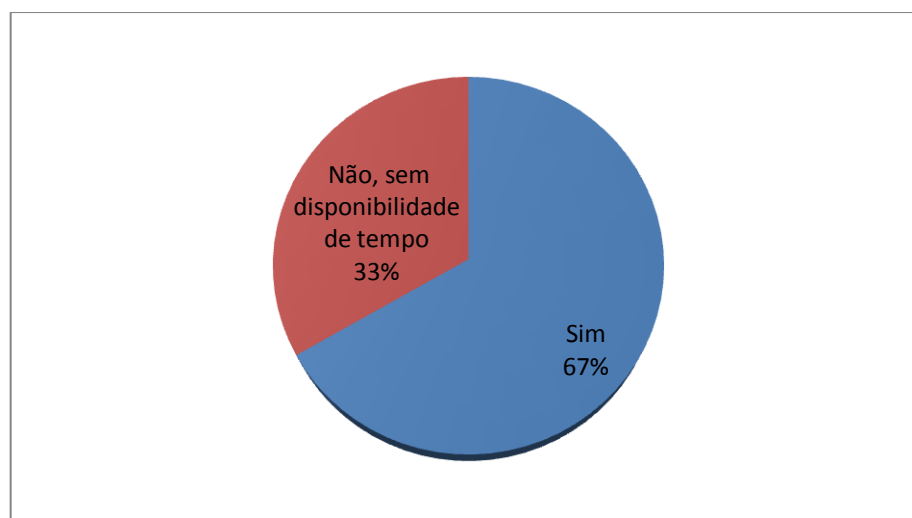
Competências do CAE
Acompanhar e fiscalizar o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução (princípios e diretrizes do PNAE);
Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos; e
Receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE, conforme art. 34 e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa.

Fonte: Resolução FNDE nº. 38/2009 – Elaboração própria.

Os itens da Resolução devem ser igualmente os fiscalizados pelo CAE. Comparando, na medida do possível, alguns itens da Resolução com os dados da pesquisa, constatou-se que CAE dá conta de que as principais competências deste conselho sejam exercidas a contento.

Analisando a pergunta representada na figura nº 6, no que respeita a participação dos conselheiros nas reuniões, constatou-se que 67% dos conselheiros participam ativamente das reuniões, e os 33% alegam não participarem, afirmando não terem disponibilidade de tempo.

A participação ativa dos conselheiros nas reuniões é fruto da noção de cidadania, já que é uma atividade que vai beneficiar a própria comunidade. Além disso, verificou-se que, apesar de não são remunerados, os conselheiros são participativos evidenciando, mais uma vez, o compromisso de cidadania assumido perante a sociedade.

Figura 6 – Participação dos conselheiros nas reuniões

Fonte: Dados da pesquisa (2013) - Elaboração própria.

É importante registrar os conselheiros que não participavam ativamente das reuniões eram os pós-graduados e os envolvidos politicamente, porém, mesmo não participando, observou-se que eles faziam a verificação dos pontos qualitativos do programa, tais como armazenamento, conservação dos gêneros alimentícios adquiridos, qualidade dos alimentos e valorização do cardápio. Essa constatação pode estar relacionada ao fato de que esses procedimentos são de simples observação, não demandando, portanto, muito tempo para análises nem conhecimentos técnicos especializados.

Quanto ao acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, foi questionado o conhecimento que eles tinham acerca da licitação pública. O artigo 18, parágrafo 6º da resolução FNDE 38/2009, afirma que a aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE poderá ser por meio de licitação pública. De modo geral, os procedimentos licitatórios para compras é um ponto crítico do PNAE dado à ocorrência de irregularidades.

As figuras 7 e 8 serão analisadas conjuntamente, por se tratarem do mesmo assunto.

Questionado se as compras foram feitas de acordo com a Lei de Licitação (8.666/93), 92% dos respondentes afirmaram que sim e 8% declaram que não, conforme os resultados indicados na figura 7. Isso demonstra que não há deficiência quanto ao acompanhamento no processo de licitação por parte do CAE.

Posteriormente, questionou-se se há conhecimento em licitação, fica claro o conhecimento técnico sobre o assunto. Este conhecimento dos conselheiros é de suma importância, visto que compras de produtos com quantidades maiores a preços menores e de qualidade devem ser devidamente planejadas.

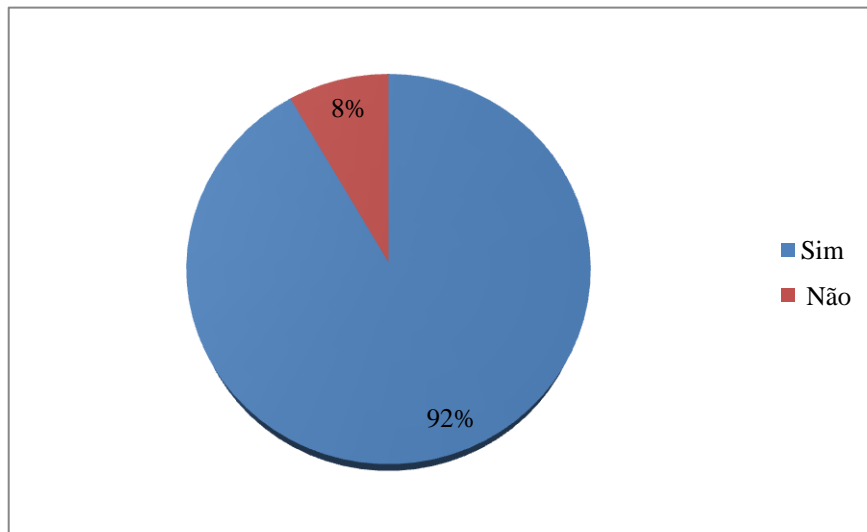
O mais importante é verificar se o preço pago para cada alimento foi o preço de mercado, considerando a mesma quantidade, a mesma qualidade e a época da compra. Caso a fiscalização identifique produtos com preços menores em relação aos preços pagos, a primeira providência é avisar a prefeitura sobre a existência de produtos mais baratos e pedir informações sobre a compra por preços maiores. As explicações fornecidas pela prefeitura precisam ser analisadas pelo CAE antes de decidir se são aceitáveis.

Algumas das atribuições CAE correspondem a conhecimentos inerentes à atividade profissional dos contabilistas. São questões técnicas específicas como análise de notas fiscais, conferência de extratos bancários, compreensão sobre compras, licitação, controle de estoques entre outros. Então, neste ponto o contabilista pode contribuir, passando conhecimento desse tipo para os conselheiros de alimentação escolar. Isso pode ser feito em alguma das reuniões do CAE ou por meio de um acompanhamento presencial do contabilista de uma etapa da

análise da aplicação dos recursos da merenda escolar, pois assim as orientações serão aplicadas à realidade.

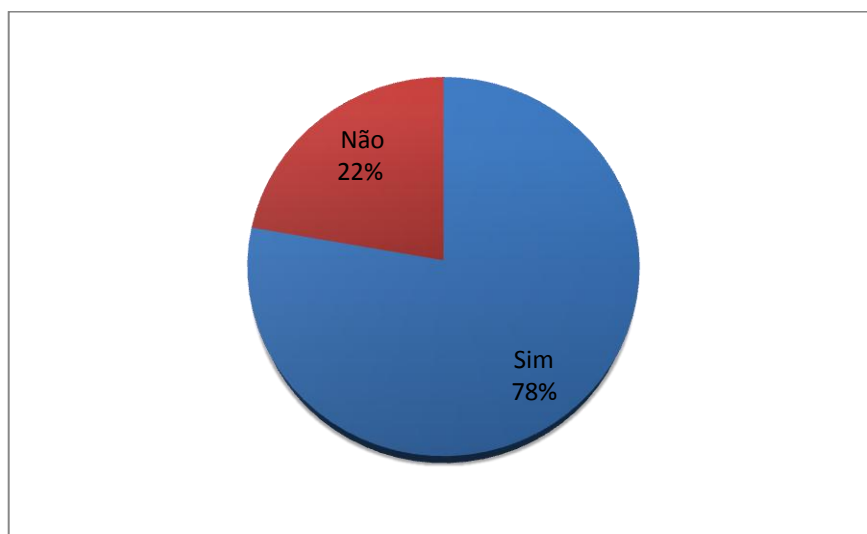
A figura 8, diz respeito sobre o conhecimento em licitação, 78% responderam que tem conhecimento em licitação pública, enquanto 22% não tem conhecimento, os próprios conselheiros podem disseminar o conhecimento entre si, isso se torna mais fácil, já que a minoria não tem conhecimento do assunto.

Figura 7 – Compras Feitas de Acordo com a Lei de Licitação



Fonte: Dados da pesquisa (2013) - Elaboração própria.

Figura 8 – Compras Feitas de Acordo com a Lei de Licitação



Fonte: Dados da pesquisa (2013) – Elaboração própria.

Capacitar os conselheiros facilita a fiscalização na execução do programa e fortalece o controle social. Nesse sentido, foi questionado se os conselheiros receberam algum tipo de treinamento para capacitá-los. No tocante a essa capacitação, 56% informaram que tiveram treinamento, seguido de 44% que não tiveram, conforme a figura 9.

O treinamento educacional foi realizado pela Secretaria de Educação do Município. Ressalte-se ainda que esta capacitação técnica para os conselheiros focaliza os aspectos qualitativos da merenda escolar, em detrimento dos procedimentos de controle social e licitatório.

Figura 9 - Treinamento educacional para os conselheiros



Fonte: Dados da pesquisa (2013) - Elaboração Própria.

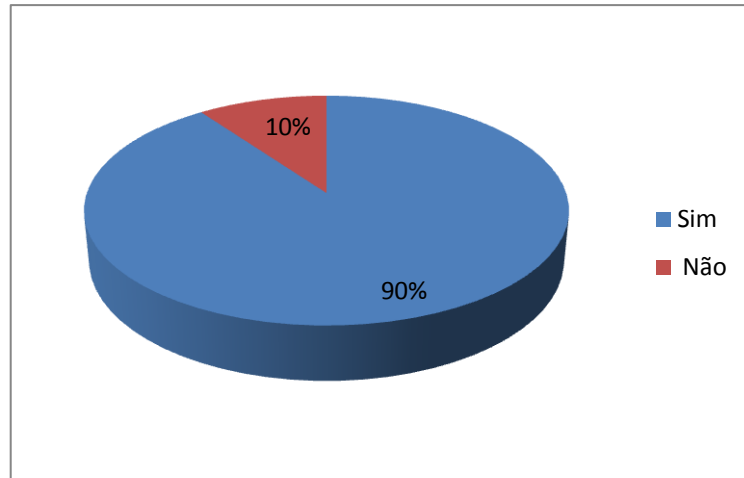
O CAE encontra diversas dificuldades para fiscalizar a execução do programa, dentre elas estão: difícil acesso as escolas do campo, desinteresse dos conselheiros, falta de tempo, acúmulos de recibos de compras e extratos bancários, devido ao longo período para serem analisados e ainda os recursos são insuficientes para o funcionamento do programa, conforme evidenciam os depoimentos transcritos quadro 3 a seguir.

Quadro 3 – Dificuldades para fiscalizar a execução do programa

Conselheiro	Resposta
Conselheiro 1	"Visitar as escolas do campo de difícil acesso, a fim de verificar, a qualidade da alimentação, armazenamento e forma de preparo".
Conselheiro 2	"O interesse dos próprios conselheiros, da própria sociedade, que se acomoda e no apoio".
Conselheiro 3	"Disponibilidade de tempo e conhecimento sobre o programa".
Conselheiro 4	"A grande quantidade de escolas existentes no Município e o acúmulo de recibos de compras e extratos bancários, devido o longo período para serem analisados.".
Conselheiro 5	"Falta de conhecimento".
Conselheiro 6	Não respondeu.
Conselheiro 7	"Falta de disponibilidade da minha parte, pois na maioria, das vezes, não tenho tempo disponível".
Conselheiro 8	"A participação da sociedade civil no conselho municipal de alimentação escolar".
Conselheiro 9	"Falta de compromisso de alguns conselheiros, falta nas reuniões, que temos algumas coisas para discutir e não dá para um ou dois tomar as decisões".

Fonte: Dados da pesquisa (2013) – Elaboração própria.

O artigo 26 da Resolução nº. 38 de 2009, parágrafo 2º traz como competência do CAE a realização de reunião para apreciação de contas. Nesse sentido, constatou-se que no exame das prestações de contas, a maioria (90%), examina, e 10% não examinam, levando-se a conclusão de que o exame das contas não é precário. Porém, se tivesse alguma dúvida com relação à apreciação destas contas eles não sabiam a quem recorrer para orientá-los. 1 (um) respondente afirma que as contas não são analisadas com detalhes, pois os conselheiros não tem conhecimento técnico suficiente para isso. Além disso, todos participam da elaboração do Parecer Conclusivo, instrumento pelo qual o Governo Federal fica sabendo se aplicação do dinheiro foi regular ou não.

Figura 10 – Verificação das prestações de contas

Fonte: Dados da pesquisa (2013) - Elaboração própria.

Procurando atender um dos objetivos específicos desta pesquisa, questionou-se sobre o conhecimento do PNAE, somente dois conselheiros não responderam. De modo geral, os conselheiros conhecem o programa, conforme as respostas do quadro 4 a seguir.

Quadro 4 – Conhecimento sobre o PNAE

Conselheiros	Respostas
Conselheiro 1	"É um programa de assistência financeira, que garante uma refeição, no mínimo, aos alunos, de modo a garantir os requisitos nutricionais. Atende da creche ao Ensino Médio, tendo como base de cálculo a matrícula do ano anterior para o repasse mensal".
Conselheiro 2	"O programa oferece uma melhor alimentação para os alunos, melhorando a aprendizagem".
Conselheiro 3	"Trata-se de um programa nacional que é baseado na distribuição de recursos como também em políticas de qualidade de alimentação escolar. Além disso, inclui a política de controle social por meio do CAE. No entanto, segundo os prefeitos os recursos são insuficientes para o funcionamento do programa".
Conselheiro 4	"Foi um programa criado pelo governo para fiscalizar e avaliar todos os recursos destinados à alimentação escolar".
Conselheiro 5	"Conheço pouco, comecei a participar do CAE apenas há um ano".
Conselheiro 6	Não respondeu.

Conselheiro 7	"É um programa de assistência financeira que garanta as refeições diárias aos alunos, visto que para alguns essa poderá ser a única alimentação durante o dia".
Conselheiro 8	"O PNAE tem por objetivo garantir aos alunos qualidade no atendimento as necessidades nutricionais".
Conselheiro 9	"O PNAE é um programa que tem por objetivo garantir no mínimo uma refeição diária dos alunos beneficiários, é um programa de contribuição financeira, essa contribuição é de caráter suplementar".

Fonte: Dados da pesquisa (2013) – Elaboração própria.

Questionado sobre a verificação da qualidade dos alimentos nas escolas, todos os conselheiros opinaram, porém, nem todos fazem essa verificação, conforme os depoimentos do quadro 05 a seguir.

Quadro 5 – Verificação da qualidade dos alimentos

Conselheiros	Respostas
Conselheiro 1	"Pela valorização dos cardápios onde são respeitados os valores nutricionais e são sempre frescos, saudáveis de boa qualidade".
Conselheiro 2	"Visitando as escolas".
Conselheiro 3	"Verifico por meio dos relatos dos estudantes a quantidade de alimentos desperdiçados. Verifico também por meio de degustação, uma vez que os professores consomem."
Conselheiro 4	"Verifico se é de boa de qualidade, se realmente e o que está nas notas de compras, se a alimentação é adequada para os alunos".
Conselheiro 5	"Faço vistas nas escolas e também acompanhamento do preparo".
Conselheiro 6	"Fiscalizo a data de validade de cada alimento".
Conselheiro 7	"Não tenho verificado como deveria, porque na maioria das vezes, somos mal interpretados na escola, mas no geral a merenda é boa".
Conselheiro 8	"Não, porque o município faz esse acompanhamento por meio de um nutricionista, que por sua vez

	apresenta relatórios ao CAE”.
Conselheiro 9	"Verificamos olhando o local de armazenamento data de validade, qualidade dos produtos, higiene do local, temperatura, entre outros".

Fonte: Dados da pesquisa (2013) – Elaboração própria.

É importante a verificação da qualidade dos alimentos, pois só assim os conselheiros terão certeza de que os alimentos estão sendo servidos em boas condições. As visitas nas escolas para a maioria dos conselheiros é melhor maneira de fazer a verificação dos alimentos. Um ponto interessante mencionado por um dos conselheiros trata-se do contato com os alunos. Essa estratégia permite verificar se a merenda está sendo distribuída regularmente ou se há falta de alimentos, se os alunos estão satisfeitos com a qualidade da merenda e se existem outras falhas ou irregularidades que possam prejudicar o bom andamento do programa.

Outro questionamento formulado objetivou identificar a importância do CAE para o Município de Barra do Choça e o quadro 6, a seguir, demonstra as respostas dos conselheiros.

Quadro 6 - A importância do CAE

Conselheiros	Respostas
Conselheiro 1	"É de extrema importância, dado seu papel de controle social em que se efetiva a participação democrática na fiscalização e acompanhamento”.
Conselheiro 2	"É essencial para uma população carente, porque uma criança bem alimentada aprende mais".
Conselheiro 3	"É importante, pois se trataria de uma forma controle social”.
Conselheiro 4	“Com o CAE podemos avaliar se os alunos estão tendo uma alimentação de qualidade e se os recursos passados pelo governo estão tendo destino correto”.
Conselheiro 5	“É de fundamental importância, pois só assim podemos saber como e quanto é investido nas escolas e que forma”.
Conselheiro 6	Não respondeu.
Conselheiro 7	"É importante, pois é uma forma de está fiscalizando o tipo de merenda que os alunos estão consumindo".

Conselheiro 8	"O CAE é a participação do povo organizado na fiscalização da qualidade as merenda escolar, e na destinação dos recursos do PNAE".
Conselheiro 9	"É de grande importância, pois é o CAE responsável pela fiscalização dos recursos destinados para merenda escolar, são gastos na compra de alimentos para a merenda, além de darmos opinião na melhoria dos cardápios, entre outros."

Fonte: Dados da pesquisa (2013) – Elaboração própria.

Cumprir destacar que 1 (um) conselheiro não respondeu, pois não tem conhecimento sobre o assunto. Os conselheiros que efetivamente responderam apresentaram conceitos ancorados nas ideias de aplicação e fiscalização dos recursos e controle social. Os conceitos elaborados são frutos da experiência de cada conselheiro no CAE, seja por já terem vivenciado fiscalizações do PNAE, seja por conhecerem tais ações no seu dia-a-dia.

Todos esses depoimentos, assim como as informações apresentadas anteriormente, tiveram por finalidade, além de traçar, na medida do possível, o perfil sociopolítico-econômico dos conselheiros do CAE, verificar o nível de conhecimentos deles quanto à gestão do programa, as competências legais do CAE dispostas na Resolução FNDE nº 38/2009 e a importância do controle social para o PNAE.

A partir da análise de dados dessa pesquisa, percebeu-se que os conselheiros, de modo geral, não tiveram consideráveis reclamações sobre a gestão do PNAE, porém encontram algumas dificuldades, tais como: visitas às escolas do campo de difícil acesso, interesse dos próprios conselheiros para se reunir e falta de conhecimento do programa. Os entrevistados têm consciência do seu papel como conselheiro, entretanto, apenas se reunir mensalmente não torna o conselho efetivo. Fiscalizar a qualidade dos alimentos das escolas é um passo importante, mas também não é, por si só, suficiente. Quanto ao treinamento, pode-se afirmar que é um fator importante para o CAE ter conhecimento mais técnico sobre o programa.

O envolvimento da sociedade no controle da execução das ações governamentais é um exercício de cidadania e exige ainda mudanças. Em se tratando da importância do CAE do Município de Barra do Choça, os conselheiros têm consciência da relevância da atividade de controle e se sentem parte integrante desse sistema, apesar de algumas dificuldades, já citadas. Não se trata, aqui, de depositar para a comunidade toda a responsabilidade sobre o controle

dos gastos públicos, mas, sim, transformá-la em aliada, de somar esforços para evitar desvios dos recursos públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão acerca do controle social tem importância salutar na gestão pública, principalmente na aplicação dos recursos públicos, pois esta forma de controle é um elemento dentro do ciclo da gestão que propicia os ajustes necessários nas políticas públicas para uma aplicação mais eficiente e transparente dos recursos públicos, e isso é o que a sociedade espera. Somente um controle social atuante é capaz de assegurar que o governo alcance os objetivos estabelecidos.

As transformações decorrentes de reformas administrativas têm caminhado na direção de ampliação do controle social, entretanto ainda são tímidos os meios disponíveis para a sociedade, além do despreparo do cidadão (SILVA 2001, p.22). Quanto mais informados forem os cidadãos e consciente de seus direitos e obrigações, mais forte será a ação de controle social.

Como visto neste trabalho, os conselhos gestores de políticas públicas são instrumentos de controle social. Eles são canais efetivos de participação, que permitem estabelecer uma sociedade na qual a cidadania deixa de ser apenas um direito e se concretiza como realidade. A importância dos conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. Um conselho que funciona efetivamente dá à sociedade civil a oportunidade não só de fiscalizar as ações do Estado, mas de modificar essas ações, a partir de um acompanhamento constante, de maneira que a sua responsabilidade também passa pelo aperfeiçoamento das políticas públicas.

O Conselho de Alimentação Escolar é um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, instituído no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios. Foi criado para acompanhar e monitorar a utilização dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às Entidades Executoras, bem como zelar pela qualidade da alimentação escolar.

A responsabilidade do CAE é acompanhar como vem sendo executado o programa, e essa atribuição, por conta da atual formação do conselho, está muito mais nas mãos da sociedade civil, visto que, das sete vagas do CAE, quatro necessariamente pertencem à população (dois representantes da sociedade civil e dois representantes de pais de alunos). Além disso, duas das três vagas restantes pertencem a representante de professores, alunos ou

trabalhadores da educação, que, de qualquer modo, convivem diariamente com a distribuição dos alimentos para o público-alvo do programa (NASCIMENTO 2010, p. 62).

Neste contexto, o presente trabalho teve por objetivo avaliar como tem se comportado o Conselho de Alimentação Escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Barra do Choça no período 2009 a 2012.

Para alcançar este objetivo maior, foi preciso, inicialmente traçar o perfil sociopolítico-econômico, bem como verificar o nível de conhecimento dos conselheiros quanto à gestão do PNAE. Também foi preciso demonstrar as competências legais do CAE dispostas na Resolução FNDE nº 38/2009 e analisar a importância do controle social para o PNAE. A pesquisadora levantou as seguintes hipóteses nesta pesquisa: o CAE do Município de Barra do Choça atua de forma eficiente na gestão do PNAE e os conselheiros tem um conhecimento positivo quanto à gestão do PNAE.

Para tanto, foi preciso realizar um levantamento com o nome dos conselheiros do CAE do Município de Barra do Choça, do período de 2009 a 2012. A amostra desta pesquisa foi composta de 13 (treze) conselheiros. Dos quais, somente quatro não responderam, pois dois não foram encontrados, outro não entregou o questionário e outro se recusou a responder. Assim, a pesquisa foi realizada com 9 (nove) conselheiros, que responderam um questionário contendo com 28 questões.

Através do instrumento de coleta de dados, foi possível atender os dois primeiros objetivos específicos e o último. Porém, para o terceiro objetivo foi necessário uma pesquisa documental primária, demonstrando as competências contidas na Resolução FNDE nº 38/2009, tal Resolução dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no PNAE.

Assim, com as respostas e análise dos dados obtidos através do questionário e com acesso a Resolução, foram alcançado, na medida do possível, objetivos propostos por esta pesquisa, conforme representação no quadro 7.

Quadro 7 – Resumo das evidências da pesquisa

PROPOSTAS DE PESQUISA	OBTIDO NA PESQUISA
Questão Problema	
Como tem se comportado o Conselho de Alimentação Escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Município de Barra do Choça no período 2009 a 2012?	Através das informações obtidas, foi constatado que o Conselho de Alimentação Escolar encontra algumas dificuldades para gerenciar o programa, porém o Conselho tem cumprido com suas competências, exercendo de forma positiva o controle social na gestão do PNAE. Os conselheiros se mostram satisfeitos com a gestão do programa.
Questões Secundárias	
Qual o perfil dos conselheiros do PNAE?	Os conselheiros do PNAE são mulheres na maioria (67%) e 33% homens. No que tange a escolaridade, 45% dos conselheiros são pós-graduados, 11% com superior incompleto, 22% com ensino médio completo ou fundamental completo. Todos os conselheiros tem ocupação remunerada. A maioria recebe 1 a 3 salários mínimos. Uma pequena parte dos conselheiros (33%) possui vínculo com algum partido político, deste percentual somente um faz parte de movimento social ligado a sindicato.
Qual o nível de conhecimento dos conselheiros quanto à gestão do PNAE?	Os resultados da pesquisa revelaram que o nível de conhecimento dos conselheiros quanto à gestão do programa é satisfatório. Todos afirmaram conhecer sobre o programa. E ainda um número expressivo de 78% dos conselheiros afirmou conhecer sobre Licitação Pública. Mais da metade dos conselheiros receberam treinamento educacional sobre o PNAE.
Quais as competências legais do CAE dispostas na Resolução FNDE nº 38/2009?	A pesquisa demonstrou algumas competências do CAE, como: acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; zelar pela qualidade dos alimentos e apreciar as prestações de contas do programa, bem como emitir parecer conclusivo. E ainda o resultado da pesquisa constatou que as principais competências deste conselho são exercidas a contento
Qual a importância do controle social para o PNAE?	Para os conselheiros a importância do CAE está ancorada nas ideias de aplicação e fiscalização dos recursos e controle social. Os conceitos elaborados demonstram muito da própria experiência de cada conselheiro no CAE, seja por já terem vivenciado fiscalizações do PNAE, seja por conhecerem tais ações no seu dia-a-dia. Sobre esta importância o CAE do Município de Barra do Choça, tem consciência da atividade de controle e se sentem parte integrante desse sistema, apesar de algumas dificuldades.
Hipóteses	
O CAE do Município de Barra do Choça atua de forma satisfatória na gestão do PNAE.	Esta hipótese foi confirmada, pois foi possível constatar que os conselheiros demonstraram cumprir suas competências: verificam a qualidade dos alimentos, verificam as prestações e ainda apontaram que as compras foram realizadas de acordo com a Lei de Licitação e tem conhecimento sobre a mesma.
Os conselheiros tem um conhecimento positivo quanto à gestão do PNAE.	Esta hipótese foi confirmada, haja vista que os conselheiros demonstram ter um conhecimento positivo quanto à gestão do programa.

Fonte: Dados da pesquisa (2013) – Elaboração própria.

Diante da análise feita a partir das questões elaboradas, fica evidente que o tema controle social é importante, especificamente na aplicação dos recursos dos programas governamentais. O envolvimento da sociedade no controle das execuções governamentais requer um efetivo exercício da cidadania e ainda exige mudanças culturais, que não acontecem repentinamente. É preciso que as pessoas tenham consciência da importância da atividade de controle e se sintam integrantes desse sistema.

O Contador pode colaborar com este exercício de cidadania, fornecendo apoio técnico ao CAE. O apoio deste profissional é importante, pois os conselheiros de alimentação escolar são pessoas comuns que não possuem conhecimentos específicos de fiscalização e controles financeiros, conhecimentos estes que são peculiares à atividade do contabilista.

Esta pesquisa pode contribuir para com construção de uma sociedade melhor, disposta às transformações, principalmente com a educação. Porém, o cidadão comum não sabe como atuar e tem medo exercer sua cidadania por falta de informação e receio das repercussões que possam advir de suas atitudes. Os Conselhos Municipais como um agente de controle social é a solução para algumas incertezas, mas devemos pensar sobre a eficácia dos mesmos, pois muitas vezes, os membros desses conselhos são nomeados pelos próprios prefeitos. O investimento em formação dos membros dos conselhos é uma saída para o problema técnico, que inclusive, deve ser mais explorada no CAE do Município de Barra do Choça, porém não resolve a questão política.

Vale ressaltar, que no processo de realização da pesquisa houve limitações, dentre as quais destacou-se a dificuldade de localização dos membros do conselho. Para conseguir falar com os membros, procurou-se inicialmente um contato telefônico com a Secretaria de Educação para localizá-los e explicar do que se tratava a pesquisa. Não foi possível localizar dois conselheiros. O acesso físico foi um fator limitador, pois moravam na zona rural. Outro conselheiro mesmo localizado recusou a responder o questionário, e outro não teve tempo disponível para responder, mesmo dando um tempo suficiente. E, também, houve a dificuldade do acesso aos documentos de prestação de contas do PNAE que foram solicitados para a Prefeitura de Barra do Choça.

O tema controle social precisa de uma discussão mais profunda, pois a sociedade brasileira não suporta mais corrupção e aumento fácil da carga tributária que é imposta. É preciso construir um controle social, apoiado na educação. Nesse sentido, a pesquisadora

sugere que novas pesquisas científicas sejam feitas com relação a este tema, contribuindo para o exercício da cidadania e justiça social.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Lúcio. **Controle Social: O caso da saúde**. Brasília; Senado Federal, 2000.

BORGES, Carlos Alberto Nunes; CAMPOS, Sandra Maria de Carvalho. **Implementação, estudo e avaliação dos controles internos**. Belo Horizonte: TCEMG, maio 1999. (Apostila).

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. Distrito Federal: Senado, 1998. Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.06.1998/CON1988.shtm>. Acesso em: 22 nov.2012.

_____. **Lei Federal nº 11.947 de 1999**. Dispõe sobre o Atendimento da Alimentação Escolar, Brasília, DF, 1999. Disponível em:
<<http://presrepublica.jusbrasil.com/legislacao/711767/lei-11947-09>>. Acesso em: 22 nov. 2012.

_____. **Lei Federal nº 10.180 de 6 de Fevereiro de 2001**. Dispõe Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, Brasília, DF, 2001. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm>. Acesso em: 19 abr. 2013.

_____. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**. Capacitação para controle social nos municípios. Assistência social e programa bolsa família: Secretaria de avaliação e gestão da informação; Secretaria Nacional de Assistência social. 2011.

_____. **Resolução/FNDE nº 38, de 16 de Julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica do PNAE, Brasília, DF, 2009. Disponível em:
<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimenta-o-escolar/RES38_FNDE.pdf>. Acesso em: 17 maio. 2013.

CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo César. **A organização do sistema de controle interno municipal**. Florianópolis: CRCSC, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Cartilha Olho Vivo – Controle Social**. Brasília: CGU, 2008. Disponível em:
<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/CartilhaOlhoVivo/Arquivos/ControleSocial.pdf>>. Acesso em: 28 maio. 2013.

_____. **Manual de Controle Interno: um guia para implementação e operacionalização de unidades de controle interno governamentais**. Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal. Disponível em:

<http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.122652001304365618_manual_de_contr_ole_interno___cgu___versao_final.pdf> Acesso em: 15 maio. 2013.

DAVIS, M. D. e BLASCHEK, J. R. de S. **Os efeitos da gestão de riscos sobre sistemas de controle interno da administração pública: Um incentivo à melhoria da qualidade do gasto público.** Monografia não premiada no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. Brasília: ESAF, 2006.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa.** São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Introdução à metodologia da ciência.** São Paulo: Atlas, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo.** 16. ed.rev. e aum. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

FILHO, José Francisco Ribeiro. **Marcos Regulatórios do Controle Interno: Uma Análise Focada na Ambientação com o Controle Externo e o Controle Social no Contexto da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.** Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. 30º Encontro da ANPAD – 2007. Salvador, 2006.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GARCIA, Emerson, ALVES. Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 48. ed. Rio de Janeiro: Lurnen Júris. 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 1992.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003. (Coleção questões da nossa época; v.84).

_____. Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GUERRA, Evandro Martins. **O controle externo e interno da administração pública.** 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

HALLAL, I. I. **A Participação Popular nos Conselhos Municipais: possibilidades e limites.** Sociedade em Debate, Pelotas, abril/1998.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS – INTOSAI. **Guia para normas de controle interno.** Trad. Heloísa Garcia Vidal Pinto. Brasília: Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, 1993. v.19.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LAJÚS, M. L. S. **Reflexão sobre a Sociedade Brasileira, o processo de descentralização como reordenamento político institucional e os Conselhos Municipais.** In: SILVA, V. R (org.). *Conselhos Municipais e poder local.* Pelotas, EDUCAT, 1998.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública: Teoria e prática.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 500 questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LUBAMBO, Cátia Wanderley. **Conselhos Gestores e Desempenho da Gestão nos Municípios: Potencialidades e Limites.** Trabalhos para discussão n. 149/2002, Setembro, 2002. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br>> Acesso em: 25 maio. 2013

MAIA, M. **Democratização e Conselhos Municipais.** In: SILVA, V. R (org.). *Conselhos Municipais e poder local.* Pelotas, EDUCAT, 1998.

MARTINS, Marcelo Feijó et al. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória.** Revista do Serviço Público, Brasília, n. , p.151-185, abr./jun. 2008. Trimestral. Disponível em:
<http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3066>. Acesso em: 28 maio. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 34. ed. Malheiros Editores. São Paulo, 2008.

_____. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento. Pesquisa qualitativa em saúde.** São Paulo: HUCITEC, 2007.

_____. M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 1994.

MORONI, José Antônio. **Os cinco eixos do controle social. Acesso à Informação e Controle Social das Políticas Públicas.** Brasília, DF: ANDI, Artigo 19, p. 40-43, 2009. Disponível em:
<<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/publicacoes/Acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas.pdf>> Acesso em: 15 jan.2013.

NASCIMENTO, João Leonardo Ribeiro. **Prevenção e Combate à Corrupção Inovações de controle cidadão para prevenção da corrupção.** Disponível em:
<http://www.cgu.gov.br/concursos/Arquivos/5_ConcursoMonografias/1-lugar-profissionais-jose-leonardo-ribeiro-nascimento.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2013.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

SANTIN, Janaína Rigo. **Gestão democrática da cidade: novo paradigma para a Administração Pública**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, ano 16, p. 186-202, jul./set. 2008.

SILVA, E. L da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e laboração de dissertação**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a distância da UFSC, 2001.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade**. Disponível em:
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/concursos/premio_serzedello/concursos_anteriores/monografias_2001.pdf>. Acesso em: 28 maio 2013.

SILVA, V. R. **Conselhos Municipais e Construção da Cidadania**. Sociedade em Debate, Pelotas, agosto/1998.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**. São Paulo. Saraiva, 2005.

SOBRAL, Francine; COSTA, Vera Mariza H. de Miranda. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: Sistematização e Importância**. Alimentação e Nutrição, Araraquara, p.78-81. Mar. 2008.

VIEIRA, Laércio Mendes. Estado, Instituições Políticas e Econômicas e Controle. In: BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos Gastos Públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung, 2003, p. 17-56.

APÊNDICES

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

INSTUMENTO DE COLETA DE DADOS

Eu sou Ádla Moreno Barbosa, graduanda do Curso de Ciências Contábeis, pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. A fim de colher informações que fundamentem a minha pesquisa sobre o Controle Social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do Município de Barra do Choça, pode auxiliar os Conselheiros na fiscalização da execução do programa, peço sua contribuição para responder este questionário. Ao responder esse questionário você está autorizando a utilização de suas informações, preservando, porém, a sua identidade. Desde já agradeço a colaboração. Há um total de 27 questões, pede-se encarecidamente que seja escolhida uma alternativa por questão e que não sejam deixadas questões sem resposta.

1. Sexo:

- Feminino Masculino

2. Idade:

- 18-24 anos 25-31 anos 32-38 anos 39-45 anos +45 anos

3. Estado Civil:

- Solteiro (a)
 Casado (a)
 Viúvo (a)
 Divorciado (a)

4. Com relação a sua atividade remunerada mensal:

- Desempregado (a)
 até 1 salário mínimo
 de 1 a 3 salários mínimos
 de 4 a 6 salários mínimos
 de 7 a 9 salários mínimos
 acima de 9 salários mínimos

5. Escolaridade:

- Não alfabetizado
 Fundamental completo
 Ensino médio completo
 Superior incompleto
 Superior Completo

() Pós-graduação

6. Você é filiado algum partido político? Qual?

7. Há quanto tempo você participa do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)?

8. Qual a sua categoria no Conselho?

- () Pai de aluno
- () Sociedade Civil
- () Executivo
- () Professor
- () Sociedade Civil

9. Qual o seu cargo?

- () Presidente
- () Vice-presidente
- () Membro

10. O Conselheiro recebe alguma remuneração?

- () Sim, quanto: _____
- () Não

11. O Conselho reúne:

- () Um vez por mês
- () Mais de uma vez por mês
- () Não reúne

12. Você participa ativamente das reuniões?

- () Sim
- () Não

Se sua resposta for não. Justifique.

13. O Conselho recebeu algum treinamento educacional? Quando?

14. Os conselheiros acompanham e fiscalizam a aplicação dos recursos?

- () Sim
 () Não
 () Às vezes

15. Com base na sua experiência, você pode afirmar que os cardápios de alimentação escolar são planejados e apresentados aos conselheiros antes do início do ano letivo? E se o recurso do FNDE foi utilizado apenas para comprar alimentos para a merenda?

16. Você verifica a qualidade dos alimentos nas escolas?

- () Se sim, como verifica?

- () Não

17. O Conselho examina todas as prestações de contas?

- () Sim

- () Não

18. E diante de dúvidas o que fazem?

19. O Conselho participa da elaboração do Relatório Final?

- () Sim

- () Não

20. As compras foram feitas de acordo com a lei de licitação (Lei nº 8.666 de 21/06/1993)?

- () Sim

- () Não

21. Você tem algum conhecimento em Licitação Pública?

- () Sim

- () Não

22. O que você conhece sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)?

23. Quais as maiores dificuldades que você encontra para fiscalizar o programa?

24. Qual importância do CAE para a comunidade de Barra do Choça?

25. Quais os pontos positivos e negativos na execução do PNAE?

26. O conselho já fez ou recebeu alguma reclamação/denúncia do PNAE?

() Sim

() Não

27. E diante de alguma reclamação como procedeu?
