



Recebimento: 25/06/2017
Aceite: 14/08/2017

ANÁLISE DAS DEFICIÊNCIAS DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COM BASE NOS RELATÓRIOS DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

SCHOOL ALIMENTATION COUNCIL DEFICIENCIES ANALYZE BASED IN THE MUNICIPAL CONTROL REPORTS FROM OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL

Bruno de Jesus Lopes¹
Sheila Maria Doula²
Bárbara Tavares de Paula³
Rafaella Umbelina Santos Maciel⁴

Resumo

O objetivo deste trabalho consistiu em analisar se os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) têm estrutura, formação e organização suficiente para execução de suas competências, tanto para controle social do PNAE quanto para acompanhamento da implementação do Programa em municípios de cinco estados da região norte e nordeste (Acre, Amapá, Amazonas, Bahia e Ceará). Optou-se por esse Conselho por ser responsável por realizar o controle social de um programa que atinge públicos distintos, desde as crianças, destino do programa, até os produtores familiares, com a aquisição de alimentos. Utilizando como metodologia, a Análise Documental e a Análise de Conteúdo dos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União, concluiu-se com o estudo que os CAEs dos municípios analisados ainda se encontram institucionalmente fragilizados, em grande parte devido à orientação *top down* com que são criados e mantidos.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar; Conselho de Alimentação Escolar; Controle Social; Controladoria Geral da União.

Abstract

This paper analyzes if the School Alimentation Councils (CAE) have enough structure, formation and organization to execute its tasks, both for PNAE social monitoring, as to the implementation of this Program in towns from five different estates of the north and northeast region (Acre, Amapá, Amazonas, Bahia e Ceará). In this study, we used this Council, because it is responsible for developing the Social Control of a program, which reaches different people, since children, the main

¹ Doutorando em Extensão Rural pelo Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa – MG, Brasil. E-mail: bruno.adm2008@yahoo.com.br

² Doutora em Antropologia Social (USP). Professora da Universidade Federal de Viçosa, Viçosa – MG, Brasil. E-mail: sheiladoula@gmail.com

³ Bolsista de iniciação científica, Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa Viçosa – MG, Brasil. E-mail: barbaratavares1310@gmail.com

⁴ Graduada de Engenharia Civil pela Universidade Federal de Viçosa, Viçosa – MG, Brasil. E-mail: rafaella.maciell@ufv.br

destination, until the small agriculturists with the aliments acquisition. Using as methodologies the Documental and Content Analyze Reports of Municipal control from Office of the Comptroller General (CGU), the research concluded that the CAEs from the analyzed towns still institutionally weak, in a great part, due to the *top down* guide, with which they are created and kept.

Keywords: School National Alimentation Program; School Alimentation Council; Social Control; Controladoria Geral da União.

Introdução

Uma das principais contribuições que resultaram da Constituição Federal de 1988 foi a abertura de espaços participativos dos Conselhos de Políticas Públicas (FERNANDES, 2016). A Carta Magna estabeleceu novas diretrizes sobre controle social, que desde então vêm contribuindo para a efetivação das políticas públicas brasileiras. Kleba et al. (2015) afirmam que essas instâncias participativas e decisórias possibilitam o aprendizado devido à convivência democrática, tanto para os atores da sociedade civil quanto para os do Estado.

A existência dos Conselhos dentro dos setores de atuação do governo reforça a exigência para que o Estado dê publicidade a suas ações, apresente contas, exponha os critérios que balizam acordos, mas também para que a sociedade civil se qualifique para essa participação (KLEBA et al., 2015). Pode-se afirmar que os conselhos de políticas são inovações que ampliaram a democracia, ao criar espaços de participação na política formal para atores tradicionalmente excluídos, em que o diálogo entre o poder público na figura do governo e as organizações civis pode ocorrer de forma mais regular (SILVA e RIBEIRO, 2016). O Conselho gera, então, o controle social dos programas governamentais devido ao seu formato, à sua estrutura organizacional e às suas competências, que buscam justamente meios para que a política pública e os programas governamentais sejam discutidos, fiscalizados e controlados. Nas ciências sociais, de acordo com Mannheim (1971, p. 178), Controle Social é definido como um conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem. Na ciência política, por outro lado, o conceito advém do controle da sociedade sobre as ações do Estado.

Inicialmente implementado nas áreas da Saúde, Assistência Social e de Direitos das Crianças e Adolescentes, o modelo dos Conselhos se expandiu no Brasil para diversos setores, como o dos direitos do idoso, o do desenvolvimento rural sustentável e o da alimentação escolar. Os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE ou CMAE), foco deste estudo, foram criados com base nas exigências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE –, para que o município tenha acesso aos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para controle social desse.

No entanto, a existência de Conselhos como meio para o recebimento de recursos públicos, em uma demanda que vem do Estado e não da Sociedade, pode gerar problemas no espaço democrático, que afetam diretamente as políticas públicas. Nesses termos, objetiva-se, com este artigo, analisar se os Conselhos de Alimentação Escolar têm estrutura, formação e organização suficientes para a execução de suas competências, tanto para controle social do PNAE quanto para implementação do Programa. A metodologia utilizada para alcançar o objetivo proposto foi a análise documental dos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União, atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, relativos aos estados do Amapá (2 municípios); Acre (3 municípios); Amazonas (6 municípios); Alagoas (13 municípios); Ceará (36 municípios) e Bahia (48 municípios).

É possível constatar que os Conselhos de Alimentação Escolar têm barreiras em seu desenvolvimento, sendo suas principais características deficitárias: a má formação da estrutura organizacional, baixo envolvimento com a política pública foco do Conselho, assimetria das informações do programa, entre outros. Isso aponta, como elementos críticos, a demanda do Estado pela criação do Conselho e não o inverso, e, depois de constituído, a falta de capacitação para os Conselheiros.

Conselhos de Políticas Públicas

Os Conselhos de Políticas Públicas ou Conselhos Gestores são espaços legitimados para a participação cidadã em conjunto com o Estado, para discussão, fiscalização e controle de programas governamentais. Gohn (2006) apresenta como uma das orientações dos Conselhos, além da consulta pública, a sua atuação como órgãos de fiscalização do Executivo. Conhecidos também como espaços deliberativos, os Conselhos teoricamente se aproximam de uma realidade democrática próxima à vertente deliberacionista por representarem um espaço de discussão e tomada de decisão entre diversos atores do Estado e da Sociedade, em que é proposto o exercício do discurso racionalmente motivado como forma de legitimar as normas pela opinião pública (OLIVEIRA et al., 2010).

Sem aprofundar nos méritos da Democracia Deliberativa por não ser o foco deste estudo, cabe destacar que, diferentemente de um modelo representativo, em que a democracia é estabelecida por um método institucional em que o indivíduo adquire o poder de decidir após serem eleitos pelos votos (SCHUMPETER, 1961), na deliberativa estabelece-se o discurso público com a inserção da sociedade no processo democrático sem que esta participação seja estipulada com base apenas no voto (HABERMAS, 1995).

Com base nessa teoria, diversos estudos foram e têm sido construídos, usando como principal base empírica os Conselhos de Políticas Públicas como o modelo democrático que mais se aproxima da concepção deliberacionista no Brasil. De acordo com Silva e Ribeiro (2016):

A perspectiva dos sistemas deliberativos (SD), como vem sendo chamada, concebe os resultados dos processos democráticos como produtos de um sistema de instituições políticas integradas por diversos mecanismos. Assim, o processo democrático é visto como um "liga e desliga" dos múltiplos componentes desse sistema por onde circulam ideias, propostas, interesses e outros elementos que estão envolvidos no processo de construção de decisões políticas (SILVA e RIBEIRO, 2016, p. 167).

Nesses termos, os espaços dos Conselhos de Políticas Públicas representam um nó de uma grande rede formada por diversos públicos, com orientações e instituições políticas distintas que argumentam e influenciam políticas que compõem o sistema. No entanto, de acordo com os próprios autores, operacionalizar pesquisas que envolvam a completude do sistema ainda é de difícil concretização, o que justifica a aplicação dos estudos nos subsistemas, como os conselhos.

Os subsistemas, de acordo com Silva e Ribeiro (2016), podem ser caracterizados ou delimitados de acordo com três critérios: a) em função da natureza das arenas deliberativas, tais como conselhos de política, audiências públicas; b) as temáticas que orientam a ação política em torno da qual se organiza o processo deliberativo, como subsistemas da educação, da juventude, da assistência social, dos direitos das crianças e dos adolescentes; c) a territorialidade, isto é, subsistemas podem ser definidos por sua vinculação a um espaço geográfico: uma cidade, uma região etc.

Esses critérios para delimitação dos subsistemas não são excludentes entre si, pelo contrário. Um subsistema pode ser constituído nos Conselhos de Políticas Públicas a partir da rede que envolve atores diversos para ação. Outro, de acordo com a territorialidade pelos vínculos existentes em determinada região. A importância da análise do local e do território para o desenvolvimento das redes e sistemas de participação pode ser identificada por diversos estudos, como por Abramovay (2000), ao destacar a importância de um território não apenas pelo seu espaço físico, mas também por suas relações. O autor afirma ainda que um território representa uma trama de relações como raízes históricas, configurações políticas e identidades socioculturais que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

O papel político e relacional é identificado por Campanhola e Silva (2000), que observam que uma das bases para o desenvolvimento de um local reside nas políticas territoriais e na participação e na articulação entre as pessoas. Os conselhos de políticas públicas representam um dos espaços onde a interação entre o Estado e a sociedade de um território se processa, ou seja, trata-se de em um espaço institucionalizado para tal. No entanto, tais instituições não se assemelharão mesmo possuindo o mesmo desenho. As variações na efetividade dos Conselhos são principalmente associadas ao arcabouço institucional dos territórios, à cultura política e às tradições políticas de cada região ou cidade e às orientações políticas e ideológicas de dirigentes municipais e estaduais (CORTES, 2011).

Essas variações acabam por refletir também nas barreiras para o funcionamento dos Conselhos, como apresentado por Teixeira (2000), ao traçar elementos deficitários em relação à

paridade entre os conselheiros, que não deve ser unicamente numérica, mas também relativa às condições de acesso a informações, capacitação técnico-política dos conselheiros e disponibilidade de tempo e de recursos físicos, humanos e tecnológicos.

Coelho (2004), estudando os Conselhos Municipais de Saúde, também apresenta elementos que impedem seu funcionamento adequado, como: a tradição autoritária do Estado brasileiro ligada à cultura política que não os reconhece como instituições participativas; a fragilidade da vida associativa e a própria resistência dos atores sociais e estatais em aceitarem participar desses espaços. Estas limitações acabam por gerar ineficiência na atuação dos Conselhos, tornando esse espaço, por exemplo, apenas uma exigência burocrática formal para que o município receba recursos. A próxima seção apresenta definições e interpretações sobre o controle social, uma das razões dos Conselhos.

Controle social

O controle social é um termo que pode apresentar certa ambiguidade em sua disposição, seja pela área a que ele se aplica ou por sua conotação ideológica. Com origem na sociologia, na ciência política o termo pode indicar um controle do Estado autoritário sobre a sociedade (MARCUSE, 1967), ou, pelo contrário, sob novas formas de sociabilidade, o controle da sociedade nas ações e gastos do Estado. Neste sentido, é indicado por Ricci (2009) que o conceito de controle social compreende a participação da sociedade civil na elaboração, no acompanhamento e no monitoramento das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos. Corroborando com essa conceituação, Correia (2005) afirma que o controle social é concebido como a participação direta da sociedade sobre os processos de gestão dos recursos públicos, refletindo a apropriação, pelos sujeitos, dos meios e instrumentos de planejamento, fiscalização e análise das ações e serviços dos quais eles próprios são usuários.

A novidade na gestão pública iniciada com a inserção dos Conselhos de Políticas Públicas no processo democrático surgiu institucionalmente com a Constituição Federal de 1988, quando foram criados os espaços deliberativos em setores como o da saúde e o da assistência social, com o objetivo da descentralização das políticas e participação cidadã da sociedade (SHIER, 2012). No entanto, de acordo com Gohn (2006), a maior expansão no número de Conselhos no país começou com a legislação brasileira que, desde 1996, indica que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar Conselhos respectivos aos fundos. No caso dos Conselhos de Alimentação Escolar, conselho obrigatório para que o município receba recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar para compra de merenda escolar, esta orientação iniciou-se em 1994, com a Lei 8.913/94, que foi atualizada, em 2009, com a Lei 11.947.

Cabe destacar que a participação dos Conselhos nas políticas públicas dependerá do seu desenho institucional: quando têm um desenho deliberativo, dentre outras competências, como apresentado na seção anterior, tomarão decisões sobre os encaminhamentos às políticas e aos recursos; quando consultivos, debaterão sem ter o poder de decisão e, quando operacionais, terão como competência fiscalizar os recursos, controlar o programa e definir estratégias para o controle social. Desse modo, o controle social pressupõe, de um lado, um Estado decidido a assegurar aos cidadãos o exercício desse poder em espaços destinados para tal e, de outro, uma sociedade civil composta por cidadãos conscientes do seu papel e dispostos a exercer uma cidadania ativa junto ao Estado a partir da participação.

Assim posto, um dos atenuantes para o controle social se dá pela forma como este é instaurado. Ele é gerado como um elo burocrático para que o município receba recursos, tendo em vista que os Conselhos são criados com essa finalidade. Como afirmado por Fonseca (2011), o objetivo dos Conselhos seria fomentar o controle social e a cidadania em uma perspectiva *button up*, ou seja, em uma orientação de baixo para cima, da sociedade para o Estado. No entanto, quando a perspectiva da participação social se origina de uma orientação *top down*, o ideário do Conselho se perde por este servir, como descrito anteriormente, como um aparato burocrático para que o município receba os recursos para manutenção dos programas governamentais.

Nesse sentido, aspectos como a falta de estrutura para atuação do Conselho, a capacitação fragilizada dos membros, a formação organizacional desse espaço, a cultura participativa e a política local, a assimetria de informação, dentre outros elementos, pode prejudicar a atuação de um

Conselho e, conseqüentemente, o controle social esperado em sua constituição não ser alcançado pelo fato de o espaço democrático não ser funcional, ou haver limitações que desviam o conselho de sua plenitude.

Conselho de Alimentação Escolar

O PNAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar, é uma política da década de 1950. Com o intuito de fornecer gêneros alimentícios aos estudantes de escolas públicas para combater as deficiências nutricionais de crianças carentes, o programa já passou por inúmeras mudanças e atualizações, como a inserção da modalidade de compra de produtos da agricultura familiar e a construção dos Conselhos de Alimentação Escolar para controle municipal do programa.

De acordo com a plataforma online do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação –, a composição do CAE deverá seguir o seguinte padrão: ter um representante do poder executivo; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes; dois representantes de pais de alunos e dois representantes das entidades civis organizadas. Cada membro titular deverá ter um suplente do mesmo segmento. É recomendado também pela legislação que o CAE dos estados e dos municípios que tenham alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos tenha em sua composição pelo menos um membro representante desses povos ou comunidades tradicionais.

De acordo com a Lei 11.947, de 2009, dentre as atribuições do CAE, além do acompanhamento, da fiscalização e da análise conclusiva sobre a aplicação dos recursos destinados ao PNAE, ficam estabelecidos o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento dos princípios e diretrizes do PNAE, assim como o zelo pela qualidade dos alimentos, especialmente quanto às condições higiênicas e à aceitabilidade dos cardápios oferecidos, ou seja, o CAE se faz presente em todas as esferas e etapas do programa, o que torna necessária a existência de conselhos bem estruturados nos municípios.

Em um estudo de Belik e Chain (2009) sobre as inscrições no Prêmio de Gestor Eficiente da Alimentação Escolar, os autores observaram que alguns Conselhos Municipais de Alimentação Escolar conseguiram, por exemplo, barrar o processo de terceirização da alimentação escolar, exigir a contratação de nutricionista para formação do quadro e assegurar a posição do CAE no processo de licitação. Gabriel et al. (2013) também encontram aspectos positivos nos Conselhos dos municípios de Santa Catarina como a associação com outros conselhos e o acompanhamento dos cardápios. Por outro lado, observaram que apenas cerca de 20% dos CAEs realizavam todas as suas atribuições. Pipitone (2003), ao analisar 1978 conselhos entre os anos de 1997 e 1998, observou que a maior parcela das instituições era ineficiente em suas competências. Anos depois, em 2012, ao estudar o município de Chapecó, Gallina et al. (2012) observam a importância do CAE para o PNAE. No entanto, as conclusões das autoras ressaltaram a fragilidade do Conselho e o desconhecimento das normas para atuação.

É relevante destacar que não são muitos os trabalhos que utilizam como objeto de estudo os Conselhos de Alimentação Escolar. A título de exemplo, ao pesquisar o termo como palavra-chave na plataforma de Periódicos da Capes, apenas 12 resultados foram encontrados, sendo que nenhum superior ao ano de 2013 ou relativo às regiões norte ou nordeste, o que fortalece a relevância deste artigo para o campo científico.

Metodologia

Para a construção deste trabalho, foram utilizados os Relatórios de Fiscalização Municipal por Sorteio Público da Controladoria Geral da União – CGU –, órgão construído no governo de Fernando Henrique Cardoso por medida provisória, tornando-se, em 2003, uma agência anticorrupção, que responde diretamente ao Presidente da República no incremento da transparência da gestão e da fiscalização dos recursos públicos (CGU, 2015). No entanto, no ano de 2016, a Controladoria perdeu seu *status*, transformando-se em um Ministério, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União.

Os relatórios representam o resultado da fiscalização da CGU nos municípios sorteados. Os sorteios realizados, até 2015, por metodologia semelhante à da Caixa Econômica Federal e

atualmente pelo *software* gratuito R, contemplam municípios brasileiros com população inferior a 500.000 habitantes e excluindo-se as capitais.

Para os municípios sorteados, a Controladoria envia representantes das centrais regionais da CGU que investigam, durante um prazo médio de cinco dias, a utilização dos recursos federais na implementação dos programas governamentais, auditando as contas públicas, as notas fiscais, entrevistando conselheiros, funcionários dos órgãos investigados e outras pessoas envolvidas com as políticas, sejam usuários ou implementadores. Em relação à fiscalização dos recursos disponibilizados pelo Ministério da Educação, um dos programas refere-se ao PNAE, na qual são apuradas ações como a utilização dos recursos, a manutenção da conta destinada ao PNAE, a compra e a estocagem de gêneros alimentícios e os Conselhos de Alimentação Escolar. Os relatórios de fiscalização são disponibilizados na plataforma *online* da Controladoria Geral da União (<http://www.cgu.gov.br/>).

Para este trabalho, foram analisados os relatórios dos municípios dos seguintes estados: Amapá (2 municípios); Acre (3 municípios); Amazonas (6 municípios); Alagoas (13 municípios); Ceará (36 municípios) e Bahia (48 municípios). Os municípios que compõem esta amostra representam as cidades sorteadas pela CGU nos sorteios 30 a 40 (2009 a 2016), que continham informações sobre o PNAE.

Dentre os 108 Relatórios que tiveram como objeto de fiscalização o PNAE, em 75 foram encontradas ocorrências referentes ao Conselho de Alimentação Escolar (Quadro 1), formando o universo amostral deste estudo.

Quadro 1: Número de Municípios com ocorrências referentes ao CAE entre 2009 a 2016

Estado	Municípios com Ocorrências Sobre o PNAE	Municípios com Ocorrências sobre o CAE
Amapá	02	02
Acre	03	01
Amazonas	06	04
Alagoas	13	12
Ceará	36	24
Bahia	48	32

Fonte: Dados da Pesquisa com base nos Relatórios da CGU, 2016.

De característica qualitativa, a operacionalização deste trabalho foi feita com base na Análise Documental e na Análise de Conteúdo. De acordo com Cellard (2008), a análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, políticas e instituições. Na Análise de Conteúdo, Moraes (1999) afirma que esta se constitui em uma metodologia de pesquisa empregada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos.

Para a construção das categorias que foram analisadas, as constatações encontradas nos relatórios foram agrupadas de modo a observar as principais similaridades entre elas. Buscou-se, então, alguns dados, como a estruturação e organização do Conselho, seu funcionamento e a atuação dos conselheiros.

Resultados e Discussão

Os Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU apresentam apenas os problemas dos programas investigados, o que possibilita inferir que, quando uma falha não é anotada pela Controladoria em seu relatório, é por não existir ou por não ser detectada pelo órgão. Nesses termos, destaca-se que 75 dos 108 relatórios apontam problemas nos Conselhos de Alimentação Escolar dos municípios, o que corrobora os resultados encontrados em outras regiões brasileiras por Pipitone (2003) e Gabriel et al. (2013), que destacaram em seus estudos uma maior parcela de CAEs com problemas do que com atividades plenas.

Como apresentado nas seções anteriores, um dos aspectos deficitários dos Conselhos, em grande parte, está em seu aparato burocrático para que o município receba recursos federais, o que pode indicar uma demanda local para a criação dos Conselhos apenas por parte do Poder Executivo e não da sociedade, ocasionando falhas no processo democrático, tendo em vista que, mesmo com

abertura para participação, a legitimação como espaço democrático depende também das relações locais, da cultura participativa e associativa da região.

Como mostra o Quadro 2, foi observado que 15 dos 75 municípios os CAEs apresentaram problemas relacionados a sua organização e estruturação. Em duas cidades, o CAE não havia sido formalmente constituído, sendo estes os municípios de Pedra Branca do Amapari (AP) e Catolândia (BA), onde os Conselhos foram criados apenas após a investigação da Controladoria Geral da União.

Quadro 2: Fatos Constatados pela Controladoria Geral da União Relacionados à organização dos Conselhos de Alimentação Escolar

Fatos Constatados	Municípios
Conselho não constituído	Pedra Branca do Amapari/AP
	Catolândia/BA
Poder Executivo Nomeou os Conselheiros	Milagres/BA
Composição Com Membros Ausentes	Branquinha/AL
Composição Irregular do Conselho	Girau do Ponciano/AL
	Tabatinga/BA
	Nazaré/BA
	Casa Nova/BA
	Itamari/BA
	Poronga/CE
Conselho com Ausência de Segmentos Sociais	Tabatinga/AM
Problemas com Registro dos Conselheiros	Marechal Thaumaturgo/AC
	Itaparica/BA
	Aurelino Leal/BA
Destituição de Membros sem justificativa	Maribondo/AL
Conselho apenas como Formalidade	Canápolis/BA

Fonte: Dados da Pesquisa com base nos Relatórios da CGU, 2009 a 2016.

Dentre as ocorrências apontadas no Quadro 2, a de maior frequência foi a “Composição Irregular dos Conselhos”, constatada em seis municípios. Para que o Controle Social seja alcançado, espera-se que a sociedade participe dos processos políticos e da gestão pública (RICCI, 2005); no entanto, quando a sua composição não privilegia a paridade e os conselheiros não são empoderados pela sociedade para participação, a representatividade do conselho frente ao controle social é comprometida. Em um dos casos encontrados, no município de Milagres na Bahia, foi o Poder Executivo que nomeou os representantes. De acordo com a Controladoria, as vagas representativas das entidades de trabalhadores da educação/discentes e dos pais de alunos foram preenchidas a partir de convites da Secretaria de Educação, muitos deles por meio de ofícios, afastando assim a sociedade, o contrário do que foi constatado por Goulart et al. (2012), que constatou uma aproximação da sociedade civil e do Estado no processo decisório devido ao formato do Conselho. Constatou-se que o CDR de Itajaí possibilitou a aproximação da sociedade civil organizada das decisões relativas à alocação dos recursos, o que implica no exercício do controle social compartilhado com a gestão pública acerca do direcionamento da implementação das políticas públicas governamentais.

Em outra ocorrência, em Branquinha (AL), além de constatar a fraca atuação do CAE, a CGU identificou que havia conselheiros formalizados apenas para que o Conselho fosse constituído, sem que eles participassem das reuniões e os demais conselheiros, nem ao menos os conheciam. Em um último caso, em Canápolis, na Bahia, toda a estrutura do CAE existia apenas em sua estrutura burocrática. Neste município, o Conselho, ao acionar o Poder Executivo por encontrar irregularidades nos alimentos adquiridos, não foi ouvido pela prefeitura, além de perder acesso ao depósito central do município para fiscalizar os alimentos recebidos por meio das compras governamentais. Estes fatos evidenciam a orientação *top down* para construção dos conselhos que, apesar de objetivarem o controle social e a educação cidadã e democrática, tornam-se apenas meios para que o município receba os recursos destinados para manutenção do programa.

Quando o CAE é constituído em um município, deve ser elaborado pelos conselheiros o Regimento Interno com todas as diretrizes, competências e objetivos do Conselho; no entanto, o regimento não foi encontrado em nove municípios (dois destes com ocorrências citadas no Quadro 2). Dos 75 municípios que apresentaram falhas nos Conselhos de Alimentação Escolar, em 22 CAEs (cerca de 1/3) foram observados problemas ligados à sua fundação e estruturação. O Quadro 3 lista estes municípios.

Quadro 3: Municípios com Problemas Relacionados à sua Fundação e Estruturação

Estado	Município	Estado	Município
Acre	Marechal Thaumaturgo	Bahia	Aurelino Leal
Alagoas	Girau do Ponciano	Bahia	Itamarí
Alagoas	Branquinha	Bahia	Rio do Antônio
Alagoas	Santana do Mundau	Bahia	Barra do Mendes
Alagoas	Maribondo	Bahia	Bonimal
Amazonas	Tabatinga	Bahia	Mirangaba
Amapá	Pedra Branca do Amapari	Bahia	Catolândia
Bahia	Itaparica	Bahia	Milagres
Bahia	Nazaré	Ceará	Farias Brito
Bahia	Casa Nova	Ceará	Poronga
Bahia	Canápolis	Ceará	Croatá

Fonte: Elaborado pelos Autores.

Outro aspecto que o Conselho demanda para sua atuação é a estrutura e a infraestrutura para o seu funcionamento. De acordo com a Resolução do FNDE (2013), os municípios devem dispor ao CAE: 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 e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes a suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva.

Foi apurado como resultado da pesquisa que a Controladoria Geral da União constatou em 31 municípios fiscalizados a não disponibilização de infraestrutura mínima para atuação do Conselho. Em grande parte dos casos, uma sala da Secretaria de Educação era cedida ao CAE para realizar as reuniões. Equipamentos de informática e veículos para transportar os conselheiros em visitas de inspeção às escolas também não eram fornecidos, a não ser com a anuência do Poder Executivo, como constatado no município de Santana (AP). De acordo com a CGU, o funcionamento do CAE ocorre na sede da Secretaria Municipal de Educação e há uma dependência da disponibilização de material de expediente, recursos de informática e transporte por parte daquela secretaria, o que nem sempre ocorre. Também em Tejuçuoca (CE), mesmo sendo fundado em 2001, foi verificado pela CGU que o Conselho ainda não tinha estrutura física própria para funcionamento e para realização de suas reuniões, além de não ter bens e equipamentos necessários para as atividades.

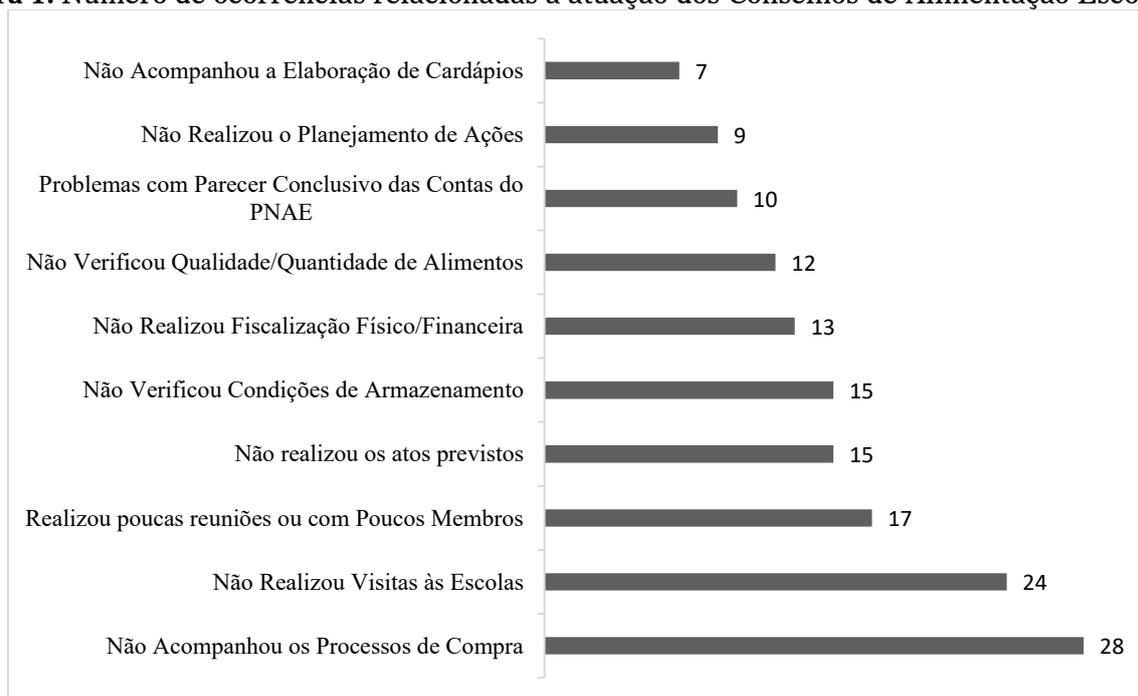
Esses fatos indicam a dependência dos CAEs em relação ao Poder Executivo municipal para sua atuação e há um desvio da busca pelo controle social, uma vez que, sem local apropriado para a atuação, o Conselho fica à mercê de empréstimos e de conveniências de outros órgãos municipais; da mesma forma, sem os equipamentos necessários, os conselhos perdem sua autonomia e acabam subjugados às prioridades dos demais órgãos. Como destaca Carvalho (1998), o poder do Conselho deve ser partilhado entre os representantes do governo e da sociedade, de maneira que todos tenham a tarefa de propor, negociar, decidir, programar e fiscalizar a realização do interesse público. No entanto, como afirma Matias Pereira (1999), uma sociedade que não é organizada não tem condições de fazer prevalecer seus interesses diante daqueles defendidos por determinados segmentos dominantes, ou mesmo pelo Estado. Nesses termos, os Conselhos, ao não serem providos de uma estrutura básica para atuação, têm, ao invés do equilíbrio esperado, um desequilíbrio que afeta o controle social e seus objetivos. Cabe destacar que, em grande parte dos municípios com essas

ocorrências, os próprios Conselhos reconhecem a estrutura disponibilizada como insuficiente ao seu funcionamento, como em Santana (AP). Outros representantes dos municípios alegaram que cedem espaço dentro das secretarias por não terem recursos suficientes para fornecer ao CAE.

O funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas demanda também que os conselheiros tenham aptidões e motivação para atuação e que sejam capacitados para tal. De acordo com Saliba et al. (2009), ao estudarem conselhos em municípios de pequeno porte no estado de São Paulo, após a capacitação de conselheiros, houve mudança na compreensão das suas funções e também na prática da participação. No entanto, o que foi encontrado nos relatórios de Fiscalização da CGU referentes às regiões norte e nordeste mostra uma situação contrária, pois 41 dos 75 municípios investigados não disponibilizaram capacitação para seus conselheiros, sendo 1 município do Amazonas, 10 de Alagoas, 13 da Bahia e 17 do Ceará. Retomando a legislação vigente sobre as obrigações do Estado com o CAE, destaca-se que é obrigatório realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que tenham interfaces com este Programa.

De acordo com Callado e Paiva (2004), muitos membros que participam das instituições de controle social, como os Conselhos, não têm a devida formação e orientação para exercer esse controle de modo eficaz. Segundo os autores, em uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), foi evidenciado, como um dos graves problemas enfrentados, a falta de formação e de capacitação dos conselheiros para, por exemplo, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. No relatório da CGU sobre as regiões Norte e Nordeste, tais deficiências na atuação do conselho também foram apontadas (Figura 1).

Figura 1: Número de ocorrências relacionadas à atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar



Fonte: Elaborados pelos autores com base nos Relatórios da CGU, 2009 a 2016.

Foram encontradas 150 ocorrências em 51 municípios fiscalizados. A maior parte desses problemas está relacionada a atividades básicas do Conselho, como a fiscalização do processo de compra de alimentos e visitas às escolas. Como já indicado, um dos objetivos dos Conselhos é o controle social que, de acordo com Correia (2005), surge da participação direta da sociedade sobre os processos de gestão dos recursos públicos. Quanto à gestão financeira, percebe-se que as ocorrências somam 51 e vão desde os processos de compra até a prestação de contas, o que, em parte, pode ser explicado pela falta de qualificação dos conselheiros.

Também como pode ser observado, as falhas relativas à própria alimentação oferecidas nas escolas acompanham todo o programa, desde a elaboração do cardápio, momento em que são definidas as principais demandas por alimentos de acordo com as características da região, as condições de armazenagem, a qualidade e a quantidade dos produtos e o *feedback* das próprias

escolas atendidas, que não são visitadas pela falta de veículos. Em 12 dos 24 municípios que não realizaram visitas às escolas, foi apontada pela CGU a falta de infraestrutura. Em muitos casos em que se constatou isso, os representantes dos Conselhos alegaram não dispor de meios para ir às escolas, principalmente quando se tratava de escola rural.

As compras governamentais de alimentos, além de sustentar o PNAE, de acordo com Carvalho (2009), promovem o apoio ao desenvolvimento regional. Normativamente, é estabelecido que o programa deve incentivar a aquisição de gêneros alimentícios diversificados e, de preferência, produzidos e comercializados em âmbito local. Neste caso, essa etapa do programa se apresenta como uma das principais, uma vez que será nesta etapa que o programa poderá beneficiar um maior número de atores sociais.

No entanto, a falta de capacitação dos conselheiros para decodificar a linguagem e a tramitação burocrática reflete na ausência de acompanhamento do processo licitatório. A legislação que normatiza as compras governamentais (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520 de 2002; art. 14 da Lei nº 11.947/2009 e outros decretos) apresenta procedimentos formais e burocráticos para elaboração e acompanhamento, o que pode estar gerando a não fiscalização do CAE sobre esse processo, o que foi constatado pela CGU, por exemplo, em Curaçá (BA). De acordo com o que foi apresentado pela Controladoria:

Os conselheiros registraram repetidas vezes que a Prefeitura não encaminha os documentos trimestralmente, como havia sido combinado, e que no início de cada ano o CAE tem pouquíssimo tempo para analisar toda a documentação, atribuição ainda mais dificultada pela falta de conhecimento dos conselheiros para analisar licitações, contratos, dentre outros documentos (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, SORTEIO 40, 2016).

Assim, a Controladoria reconhece a falta de capacitação dos conselheiros para interpretar os documentos referentes aos certames licitatórios e para controle do processo. Em segundo lugar, o órgão aponta a não paridade das informações (as informações são assimétricas, apenas o segmento do Estado dispõe delas e as compartilham quando conveniente) e dos diferentes representantes do Conselho, pois os documentos não são entregues ao CAE regularmente ou em tempo hábil.

Um aspecto negativo que fortalece o argumento de uma orientação *top down* para construção do Conselho é o número de reuniões. Apesar de ser criado e mantido por decreto e recursos municipais, a sociedade deve ocupar o Conselho e garantir seu funcionamento a partir dos direitos democráticos de que o espaço dispõe. No entanto, quando não há uma cultura participativa e institucional forte, esses espaços tendem a servir apenas para um único fim. Além disso, em muitos casos, mesmo se reunindo frequentemente, a Controladoria Geral da União observou que assuntos de pouca relevância eram discutidos no Conselho, como apontado em Girau do Ponciano (AL), onde, em algumas reuniões com quórum, nenhum assunto sobre o PNAE foi discutido.

Cabe destacar uma limitação dos relatórios da CGU que afetaram os resultados. Em alguns municípios, devido ao ano de fiscalização ou ao responsável pela redação dos relatórios, quando os Conselhos não eram atuantes, as constatações eram resumidas apenas como: "Não Realizou os atos previstos", não elencando o que foi encontrado.

Conclusões

Os resultados apresentados seguiram uma ordem que parte da criação do Conselho até o seu funcionamento. Como pode ser observado, as barreiras enfrentadas pelos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar aumentam nesta mesma orientação, com as ocorrências menos frequentes estando relacionadas à estruturação do espaço participativo e as mais frequentes em sua atuação.

É de grande relevância que, em mais de 2/3 dos municípios fiscalizados, foram encontrados pela CGU aspectos negativos nos CAEs investigados, sendo os principais a formação e a estruturação falhas, a infraestrutura insuficiente, os espaços improvisados e a falta de capacitação dos conselheiros que resultaram em CAEs pouco atuantes. Os Conselhos de Políticas Públicas representam uma inovação de gestão que abre espaço para que a sociedade participe dos processos administrativos e decisórios nos municípios e nos setores em que se enquadram. No entanto, os resultados encontrados apontam para um campo em construção que demanda atenção.

Próximo aos 30 anos de Constituição Cidadã e após 20 anos desde a obrigação da criação de Conselhos para que os municípios recebam recursos federais, há ainda um longo caminho a ser

percorrido para a efetiva legitimação desse espaço democrático. Como apresentado neste trabalho, a orientação *top down* na articulação do Conselho como elo burocrático descaracteriza-o como espaço democrático e de demanda de participação da sociedade. Embora sua criação “abra as portas” para o controle social e para a educação democrática, conclui-se que o desenho de articulação local entre instituições e sociedade, no qual se percebem as ações e a autoridade do Executivo Municipal para nomear conselheiros, não disponibilizar recursos estratégicos, não agilizar a circulação de informações ou mesmo não levar em consideração as demandas desse espaço legítimo, contribui para um conselho disfuncional.

Destaca-se que os resultados encontrados neste estudo não podem ser generalizados por tratarem de duas regiões específicas do Brasil. No entanto, apresenta tendências que complementam outros estudos que tomam como objetos os Conselhos de Políticas Públicas.

Agradecimentos

Agradecemos à CAPES pelo auxílio Financeiro e ao Grupo de Pesquisa Observatório da Juventude Rural por toda contribuição no desenvolvimento do trabalho

Referências

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada** – volume 4, nº 2, abril/junho 2000.

BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70; 1997. 176 p.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, Oct. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732009000500001&lng=en&nrm=iso>. Acessado em setembro de 2016.

BRASIL. **Lei 8.666 de 21 de Junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acessado em setembro de 2016.

BRASIL. **Lei 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acessado em Setembro de 2016.

CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. Desenvolvimento local e democratização dos espaços rurais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.17, n.1, p.11-40, jan./abr. 2000

CARVALHO, M. C. A. **Participação Social no Brasil Hoje**. São Paulo, Editora POLIS, 1998

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

COELHO, V. S. P. Conselhos de Saúde Enquanto Instituições Políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. P. **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo, editora 34, 2004.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, **Relatórios de Fiscalização Municipal**, 2017. <http://auditoria.cgu.gov.br/public/relatorio/consultar.jsf?windowId=9db>

CORREIA, M. V. C. **Desafios para o controle social**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

CORTES, S. V. As Diferentes Instituições Participativas Existentes nos Municípios Brasileiros. In, PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011

FERNANDES, Z. B. A Atuação de Conselhos Gestores na Inclusão Social. **Journal of Research in Special Educational Needs**, Vol.16, Nº 1, 2016. 33–36

FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In, PIRES, R. R. C. (org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução Nº 26, De 17 De Junho De 2013.

GABRIEL, C. G. et al. Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 971-978, Apr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400009&lng=en&nrm=iso>. Acessado em setembro de 2016.

GALLINA, L. S. et al. Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. **Saude e Sociedade.**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 89-102, Mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902012000100010&lng=en&nrm=iso>. Acessado em Setembro de 2016.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos** 42(1):5-11, jan/abr 2006.

GOULART, M. S. B.; MENEGASSO, M. E.; WEIAUER, R. B.; COSTA, E. A. Controle social do orçamento regionalizado em SC: análise dos registros das reuniões deliberativas do Conselho de Desenvolvimento Regional de Itajaí no período de 2008 a 2010. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. vol. 8, n. 3, p. 76-98, set-dez/2012, Taubaté, SP, Brasil

HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. **Lua Nova**. São Paulo, 1995, n.36, PP. 39-53.

KLEBA, M. E.; ZAMPIROM, K.; COMERLATTO, D. Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 556-567, June 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902015000200556&lng=en&nrm=iso>. Acessado em setembro de 2016.

MANNHEIM, K. **Sociologia Sistemática: uma introdução ao estudo de sociologia**. 2.ed. São Paulo: Pioneira, 1971.

MARCUSE, H. **Ideologia da sociedade industrial**. Rio de Janeiro: Zahar. 1967.

MATIAS PEREIRA, J. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999

OLIVEIRA, V. C. S.; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, p. 422-437, Sept. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512010000300004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em setembro de 2016.

PIPITONE, M. A. P. et al. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Nutrição**. Campinas, v. 16, n. 2, p. 143-154, Jun 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732003000200001&lng=en&nrm=iso>. Acessado em setembro de 2016.

RICCI, R. Controle social: um conceito e muitas confusões. **Revista Espaço Acadêmico**, nº 98, JUN de 2009.

SALIBA, A. S. et al. Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1369-1378, 2009.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. A participação popular na administração pública: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, E. M.; RIBEIRO, A. C. A. Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 22, nº 1, abril, 2016.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos Conselhos. In CARVALHO, M. C. A. A. e TEIXEIRAS, A. C. C. (orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, Pólis, 2000.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.