

O PAPEL DO CONTROLE PÚBLICO NA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: FATORES CRÍTICOS PARA A SUA EFETIVIDADE NOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

THE ROLE OF PUBLIC CONTROL IN PUBLIC MANAGEMENT DEMOCRATIZATION: CRITICAL FACTORS FOR EFFECTIVENESS OF SCHOOL ALIMENTATION COUNCILS

Ana Angélica Bezerra de Melo Rocha

Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Mestranda em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas

Email: angelica@ciadania.org.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6345429495801435>

Luiza Reis Teixeira

Universidade Estadual de Santa Cruz

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV

Endereço: Rodovia Ilhéus-Itabuna, km 16. Salobrinho. 45662-900 - Ilhéus, BA – Brasil .

Telefone: (73) 3680 5102

Email: luizarteixeira@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8790787806979519>

Data de submissão: 19 Mai 2011. **Data de aprovação:** 14 Out. 2011. **Data da publicação:** 19 Dez. 2011. **Sistema de avaliação:** *Double blind review*. Centro Universitário UNA. Prof. Dr. Mário Teixeira Reis Neto, Prof^a. Dra. Wanyr Romero Ferreira.

Resumo

A discussão sobre a importância do controle público para a democratização da gestão pública implica naturalmente em uma reflexão anterior, sobre o porquê da necessidade de controle nos regimes democráticos e sobre quem deve e quem tem condições de exercer esse controle, se a sociedade ou o próprio Estado. Analisar esse fenômeno e suas implicações práticas figura entre os objetivos deste artigo. A partir dessas questões iniciais, este artigo tem como proposta não apenas analisar as diferentes formas de controle, mas, principalmente, a relação entre elas e a importância de haver uma interdependência entre essas formas de controle. Utilizando como pano de fundo a realidade latino-americana, mais especificamente, o contexto brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988. O trabalho busca compreender como a sociedade civil tem atuado por meios institucionais para um controle público mais ativo. Os resultados apontam para um real avanço na democracia, na medida em que se constata que a atuação da sociedade civil organizada em movimentos sociais e em ONGs assumiu papel relevante na sociedade, desde o período de lutas pela redemocratização dos países latino-americanos. Contudo é importante destacar que a participação da sociedade civil, por mais intensa e qualificada que seja, não substitui os mecanismos *accountability* horizontal. Em relação aos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, objeto de estudo deste trabalho, é possível destacar como fatores críticos para sua efetividade a representatividade do Estado e da sociedade civil no interior do conselho e a partilha efetiva de poder entre Estado e sociedade civil.

Palavras-chave: Controle público; *Accountability* horizontal; *Accountability* social; Conselho de Alimentação Escolar.

Abstract

The discussion about the importance of public control to public management democratization naturally implies a previous reflection on the reasons of the real need for control in democratic regimes, and about who should and who is able to exercise this control, whether society or the State itself. The analysis of this phenomenon and its practical implications features is one of the objectives of this article. Starting from these initial questions, this article aims not only at analyzing these different forms of control, but, mainly, how they relate, and how relevant their interdependence might be. Using Latin American reality as background, specifically the Brazilian context after the 1988 Constitution proclamation, the article seeks to understand how civil society has acted by institutional means to perform a more active public control. Results point to a real advance towards democracy, as it appears that organized civil society performance in social movements and nonprofit organizations has assumed an important part in society, from the period Latin American countries reinforced their struggle towards redemocratization. However, it is important to emphasize that civil society participation, even if qualified and more intense, does not replace horizontal accountability mechanisms. As regards the Local Councils for School Nutrition, object of this paper, it is possible to point out that the critical factors to their effectiveness involve the representativeness of the State and civil society within the councils, and their effective power division.

Keywords: Public control; Horizontal accountability; Social accountability; Local Council for School Nutrition.

1. Introdução

A discussão sobre a importância do controle público para a democratização da gestão pública implica naturalmente em uma reflexão anterior sobre o porquê da necessidade de controle nos regimes democráticos e sobre quem deve e quem tem condições de exercer esse controle, se a sociedade ou o próprio Estado.

Em muitos países, as eleições são percebidas como a principal forma de controle exercido por parte da sociedade, o que é denominado de “*accountability* vertical”. Por meio do voto, os cidadãos escolhem os candidatos que consideram mais aptos para representá-los e, por conseguinte, tomar as decisões mais acertadas durante o seu mandato (O'DONNEL, 1998). Caso o político não se comporte bem no exercício de sua função, as próximas eleições são a oportunidade que a população tem para puni-lo com a escolha de outro representante. Entretanto até que ponto é possível garantir que essa sistemática de fato existe? Os eleitores realmente estão preocupados em condicionar o seu voto a uma avaliação do histórico de atuação do candidato? É interessante refletir se a legitimação dos políticos por meio das eleições tem limites. Os representantes eleitos estão autorizados a tomar qualquer decisão em nome da população, respaldados apenas pelos votos que receberam? Essas reflexões levam à conclusão da necessidade de ampliar a participação política da sociedade, a fim de se fortalecer e qualificar a democracia e gerar uma participação para além do voto. Participação essa que se materializa por meio de canais institucionais e não institucionais. Esse último denominado de “*accountability* social” (PERUZZOTI, 2002). Na América Latina, formas de controle exercidas pela sociedade encontram um terreno fértil para se desenvolver. Analisar esse fenômeno e suas implicações práticas figura entre os objetivos deste artigo.

Por outro lado, por mais intensa que seja a participação popular, ela não substitui a necessidade do controle que deve ser exercido pelo próprio Estado, denominado de “*accountability* horizontal”, especialmente, porque a efetividade de qualquer forma de controle está na existência e aplicação de sanções que possam modificar a realidade e, via de regra, a aplicação de sanções formais cabe ao Estado. O funcionamento não adequado

desse controle administrativo tem várias consequências que afetam, inclusive, as formas de controle exercido pela sociedade (O'DONNELL, 1998).

Segundo Peruzzotti (2002, p. 4), existem duas correntes que se destacam no debate sobre os desafios e obstáculos das novas democracias e, apesar da complementaridade entre essas duas correntes, elas dificilmente se juntam:

Por um lado, uma literatura que tende a assumir que a existência de uma imprensa independente e de uma sociedade civil sólida e autônoma são dois elementos que contribuem para moldar e melhorar a qualidade da vida pública e institucional de regimes representativos. Por outro lado, os trabalhos acerca da qualidade da vida pública e institucional das novas democracias, que tendem a chamar atenção para os importantes *déficits* institucionais que afetam a maioria das novas democracias.

A partir dessas questões iniciais, este artigo tem como proposta não apenas analisar as diferentes formas de controle, mas principalmente a relação entre elas e a importância de haver uma interdependência entre essas formas de controle. Utilizando como pano de fundo a realidade latino-americana, mais especificamente o contexto brasileiro após a promulgação da constituição de 1988, qual tem sido o papel do controle público para democratização da gestão pública?

2. *Accountability* Horizontal nas Democracias Latino-Americanas

O'Donnell (1998) é um dos autores que podem ser usados como referência para se compreender a questão institucional nas novas democracias. O ponto de partida é entender a ausência ou fragilidade da *accountability* horizontal nos países que recentemente tornaram-se democracias políticas ou poliarquias. Vale ressaltar que o conceito de *poliarquia* é entendido a partir dos atributos estabelecidos por Dahl (1989), isso é: a) autoridades eleitas; b) eleições livres e justas; c) sufrágio inclusivo; d) direito de se candidatar aos cargos eletivos; e) liberdade de expressão; f) informação alternativa; e g) liberdade associativa.

A partir da crença de que as poliarquias são sínteses complexas de quatro elementos: a democracia, o liberalismo, o republicanismo e o Estado, que por sua vez, são concomitantes com outro fenômeno – o capitalismo, O'Donnell (1998) chama atenção para o fato de que a forma como esses elementos combinam-se caracteriza os regimes políticos. A origem histórica desses regimes está primeiramente na Inglaterra, seguida por França e EUA. Fora desses países de origem, como é o caso da América Latina, o que se observa é a constituição de uma proposta transplantada à imagem do império aos quais formalmente ou informalmente os países pertenciam. A expectativa inicial de que essas constituições e instituições transplantadas seriam uma garantia de modernidade política foi frustrada na prática.

A existência de uma estrutura administrativa eficiente e profissional é condição básica para o bom funcionamento da *accountability* horizontal que é entendida como:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Alguns fatores, que são apontados para fortalecer a *accountability* horizontal, são a existência de uma oposição forte e representativa que passe a exercer um papel importante nas agências de controle; uma rede de agências independente, mas complementar e

coordenada entre si, além de altamente profissionalizada; um judiciário independente do Congresso e do Executivo e altamente profissional (O'DONNELL, 1998).

Esses fatores dificilmente são identificados nos países da América Latina, onde, desde o século XIX, há uma concepção oligárquica da política, em que há a superposição dos poderes pessoal, social e político, que passam a ser vistos como parte de uma única realidade. As tradicionais práticas políticas - personalismo e clientelismo - inibiram o desenvolvimento de partidos de oposição independentes para desenvolver um controle público efetivo.

Essa linha evolutiva formada pelo passado colonial-imperial, seguida da república dos coronéis e, por fim, a presença dos líderes populistas, culminou com o desenvolvimento de uma cultura política na sociedade latino-americana em que as relações sociais entre os cidadãos e o Estado são naturalizadas, ou seja, na qual há uma relação de dominação expressa em termos de clientelismo e paternalismo. Como essa relação passa a ser a norma geral, é vista como natural pela própria população, não carrega consigo uma postura que favoreça à fiscalização da gestão pública e, por sua vez, ao bom funcionamento do *accountability* horizontal (GOHN, 2002).

No Brasil, por exemplo, ocorre um total descrédito da sociedade na administração pública. Não é possível diferenciar a oposição do governo no que se refere à qualidade da atuação política, já que tanto um como o outro reproduzem as velhas práticas delituosas. E, portanto, gozam de pouca credibilidade junto à opinião pública. As agências, muitas vezes, são estigmatizadas pela falta de eficiência e ação descoordenada. E, por fim, o judiciário contribui para consolidar os privilégios de uma minoria da população e, em alguns casos, não se importa em assumir prerrogativas do legislativo.

No entanto, vale ressaltar as tentativas de aumento da efetividade do controle administrativo com a Constituição Brasileira de 1988, que implementou uma mudança significativa no papel do Ministério Público ao lhe conferir ampla atribuição (abrangendo, inclusive, a defesa dos direitos difusos e das minorias não organizadas) com facilidade de ser acionado pela população.

A fragilidade do controle administrativo – *accountability* horizontal, visto pela população como lento e ineficaz, desloca a discussão para a capacidade de a sociedade controlar o governo. Além dos problemas relacionados à eficiência, há que se considerar o custo do controle administrativo em um país das dimensões do Brasil. Em que medida o controle exercido pela população pode ser uma alternativa? Ou o controle pela sociedade seria uma forma de fortalecer e complementar o controle administrativo? Qual a sua capacidade de provocar mudanças positivas na cultura política dos países que não gozam de uma burocracia estatal bem estruturada?

3. As Formas Não-Institucionais de Controle Público – *Accountability* Social

Como mencionado anteriormente, a ineficiência e a lentidão dos sistemas de controle administrativo nos países da América Latina serviu como estímulo para o desenvolvimento de outras formas de controle por parte da sociedade, na tentativa de suprir a fragilidade do *accountability* horizontal. Foram criados uma série de mecanismos não-institucionais de controle, também conhecidos como *accountability* social, que são definidos por Peruzzotti (2002, p. 2-3) como “um conjunto diverso de iniciativas levadas a cabo por ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente, guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a *accountability* da ação governamental”. Representam uma das diversas formas de politização com base na sociedade civil presentes nas novas democracias.

É possível destacar três atores mais frequentes nessa dinâmica participativa de acordo com Peruzzotti:

- **Organizações Não-Governamentais (ONGs) altamente profissionais** – compostas por setores de elite da sociedade civil. Apresentam uma visão estrutural, na medida em que buscam solução para problemas de longa data. Têm como foco o aumento da transparência das ações do governo e também o aumento da eficiência nas prestações de contas. Trabalham numa perspectiva de monitoramento cidadão. Geralmente recebem financiamento de fundações estrangeiras. Uma das principais contribuições que oferecem à sociedade é gerarem fontes de informação independentes, contrapondo-se às informações estatais.
- **Movimentos Sociais** – surgem devido à demanda de justiça e esclarecimentos de casos de violações de direitos humanos que ocorrem nas novas democracias. Os atores estão organizados em torno de demandas concretas, conseguem uma atenção dos meios de comunicação e um nível de mobilização social dificilmente obtido pelas ONGs profissionais.
- **Jornalismo Independente** – é considerado um ator fundamental e costuma atuar em duas frentes. Por um lado, como porta voz e aliado da sociedade, dando voz a suas reivindicações. Por outro lado, como jornalismo de denúncia ou investigativo que, a partir do acesso a informações privilegiadas, revela uma situação desconhecida pela população. A sua principal contribuição está na capacidade que os meios de comunicação possuem de mobilizar a opinião pública e assim poder exercer uma pressão efetiva sobre as autoridades.

A tendência é que esses três atores tenham a sua atuação potencializada, quando agem conjuntamente. No entanto, o que se observa é uma atuação isolada de cada um. O caso das ONGs profissionais e dos movimentos sociais é emblemático, na medida em que as primeiras reúnem setores de elite, com alto nível educacional e, os segundos, setores populares da sociedade. Essa ação fragmentada não deixa de ser reflexo da extrema segregação social e de interesses conflitantes das diferentes classes sociais que caracterizam as sociedades latino-americanas.

Na prática os mecanismos de *accountability* social não suprem a necessidade do controle administrativo ou *accountability* horizontal, mas obtém um grande êxito, na medida em que cumprem um papel de denúncia das deficiências institucionais do Estado e conseguem chamar a atenção da opinião pública para o fato. Segundo Peruzzotti (2002), os mecanismos de desconfiança ajudam a fortalecer a confiança nas instituições, na medida em que há uma resposta esclarecedora sobre as denúncias. Apesar de não possuir o poder de sanção formal, o controle exercido pela sociedade civil é capaz de gerar outro tipo de punição aos infratores, as sanções simbólicas, as quais podem implicar na desmoralização pública e em uma consequente derrota eleitoral de um político, por exemplo.

É importante chamar atenção para duas consequências negativas desse tipo de controle. As denúncias sobre a ineficiência das instituições governamentais não necessariamente implicarão em uma corrida das mesmas por melhorar seus padrões de eficiência. Fato este que pode gerar uma frustração na população ao observar que, apesar das inúmeras denúncias, não há um movimento de resposta do governo, a fim de transformar a realidade. Um segundo aspecto diz respeito à ausência de punições para os casos de infração denunciados. O acúmulo de denúncias sem a observância de sanções para os acusados pode gerar um sentimento de decepção e, por fim, de acomodação na população ao concluir que não há solução para a situação.

Essas duas consequências negativas acima citadas, na verdade, alertam para a necessidade de complementação dos mecanismos de controle societal e de uma ação coordenada desses com os mecanismos de controle administrativo. Um alto nível de politização da sociedade é bem vindo em regimes democráticos novos ou antigos. Entretanto, por mais intensa que seja essa participação, ela no máximo consegue complementar e fortalecer a atuação das instituições, sem jamais poder substituí-las.

4. As Formas Institucionais de Controle Público – Conselhos Gestores de Políticas Públicas

A Constituição Brasileira de 1988, que marcou o período de redemocratização do país, tem como um de seus diferenciais a institucionalização de uma série de canais de participação política da sociedade. Dentre eles, destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas, os quais normalmente são compostos por representantes da sociedade e do governo com o objetivo de fiscalizar a implementação de políticas públicas nos níveis municipal, estadual e federal. Trata-se de órgãos públicos colegiados de natureza ambivalente, pois são vinculados à administração estatal, mas, ao mesmo tempo, constituídos por representações da sociedade.

A composição dos conselhos compreende atores coletivos diversos, que não têm monopólio de representação em algum segmento, como as corporações econômicas e sindicais e, em muitos casos, não se vinculam a interesses específicos de uma classe ou grupo social. O conflito de interesses ocorre uma vez que há a representação de diversos segmentos temáticos, como a qualidade de vida, meio ambiente, direitos fundamentais, transparência nas decisões, entre outros. Os conselhos não são espaços neutros, imunes a conflitos, contradições e manipulações, mas podem constituir-se em instrumentos abertos ao debate público, às proposições de estratégias para efetivar direitos já conquistados ou a construir.

Apesar de vinculados à estrutura administrativa, com decisões homologadas pelo chefe do poder executivo, são teoricamente autônomos, pois seu funcionamento interno é regido por regras e procedimentos formulados por seus membros. Além do mais, suas competências e composição são fixadas em lei, das quais muitas entidades em vários municípios e Estados têm participado da elaboração. Dessa forma, a autonomia das decisões depende da correlação de forças não apenas no âmbito do conselho, mas na estrutura de poder, de acordo com a organização e mobilização da sociedade para acompanhar, avaliar e dar suporte às ações.

Nos dias de hoje, o Brasil possui milhares de conselhos atuantes nas mais diversas áreas: saúde, educação, assistência social, infância e adolescência, segurança alimentar e nutricional, trabalho, alimentação escolar, entre outros. O número de conselheiros, na sua maior parte com uma atuação voluntária, supera o número de vereadores eleitos. Contudo a expansão das formas e dos espaços participativos por todo o território nacional, facilitado pela norma legal, remete a dúvidas a respeito das potencialidades inclusivas dos conselhos como uma prática real (FARIAS, 2008).

Após duas décadas de funcionamento, há uma série de questionamentos: se os conselhos estão ou não sendo capazes de cumprir o seu papel previsto em lei. Teixeira e Tatagiba (2008, p. 2) destacam que “a bibliografia de referência sugere que essa nova institucionalidade participativa tem ocupado um lugar ainda marginal nos processos decisórios que envolvem a definição das políticas em suas áreas específicas”. Teixeira e Tatagiba (2008, p. 2) chamam a atenção, entretanto, para a necessidade de se reformular as expectativas inicialmente estabelecidas em relação aos conselhos, a fim de se poder avançar na avaliação dessas instituições sem o risco de se chegar apenas às conclusões usuais, se os conselhos cumprem ou não cumprem o seu papel.

Com o objetivo de avançar na avaliação que se tem dos conselhos, Teixeira e Tatagiba (2008) propõem a utilização de uma metodologia de análise em que se considere, para além da legislação, as funções que os conselhos estão de fato assumindo nas diversas fases de produção da política pública. Em um primeiro momento, identificar se as políticas públicas possuem ao menos três fases: diagnóstico, planejamento e operacionalização; em seguida identificar o nível de participação dos conselhos em cada fase; e, por fim, como a participação acontece em cada fase. Para tanto, Teixeira e Tatagiba (2008, p. 2) levaram em

consideração a existência de três dimensões capazes de influenciar na dinâmica de atuação dos conselhos:

- **Natureza da política pública** – o nível de incidência do conselho está relacionado com as características da política setorial ao qual está vinculado. Na prática, significa dizer que os conselhos não possuem meios de se dissociar das limitações da própria política.
- **Identidade política** – avaliada a partir da relação de dois indicadores: desempenho institucional e contexto de origem.
- **Atores, dinâmicas e processos** – diz respeito ao perfil dos atores e à dinâmica de interação entre eles em cada conjuntura específica.

Para melhor compreensão das dimensões propostas por Teixeira e Tatagiba (2008), será analisado o exemplo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), vinculado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ou, como é mais conhecido, o programa de merenda escolar.

5. Conselho Municipal de Alimentação Escolar – Efetividade Democrática

O PNAE é uma das mais antigas políticas públicas na área social do Brasil. Criado em 1954, inicialmente esteve vinculado ao Ministério da Saúde. Um ano após a sua criação, foi incorporado pelo Ministério da Educação (MEC), ao qual se encontra vinculado até os dias atuais. Um dos méritos desse programa é ter perpassado diversos governos, ao longo de mais de cinco décadas, e se consolidado como uma política de Estado, que conseguiu se renovar e se adequar ao contexto atual, mantendo-se relevante e beneficiando diariamente milhões de crianças e adolescentes nas escolas públicas de todos o país.

O Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia ligada ao MEC, é o órgão responsável pela coordenação do programa de merenda e pelo repasse dos recursos federais para a sua implementação nos estados, municípios e distrito federal. De acordo com a resolução n. 38, de 2009, elaborada pelo FNDE e que define as diretrizes do programa, o PNAE tem como objetivo “atender às necessidades nutricionais dos alunos e à formação de hábitos alimentares saudáveis, durante a sua permanência em sala de aula, contribuindo para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar”.

Os seus beneficiários são todos os alunos matriculados na Educação Básica Pública, inclusive a Educação de Jovens e Adultos, os alunos matriculados nas escolas indígenas, entidades filantrópicas e as localizadas em área remanescente de quilombos. Atualmente o programa fornece alimentação, diariamente, a 47 milhões de alunos, o que corresponde cerca de 24% da população brasileira.

Os recursos federais destinados ao programa são de aproximadamente três bilhões de reais. Essa quantia é repassada – em caráter suplementar – aos Estados e municípios com base na quantidade de alunos matriculados na rede pública e contabilizados pelo censo escolar. O governo federal destina R\$ 0,30 para cada aluno por dia, considerando o ano letivo de 200 dias. Os alunos matriculados em escolas indígenas e quilombolas recebem o dobro desse valor por serem considerados população em situação de insegurança alimentar.

É válido ressaltar que, até 1994, a gestão do programa de merenda era realizada de forma centralizada. A mudança dessa forma de gestão, que passou a ser descentralizada, ocorreu nesse mesmo ano e significou, na prática, que a responsabilidade pelo uso dos recursos e pela qualidade da refeição passou do governo federal para os estados e municípios. Esse é um marco fundamental para a análise deste trabalho, uma vez que implicou em duas importantes consequências: a necessidade de uma maior qualificação dos gestores locais para gerir o programa de merenda e a criação de mecanismos de controle social para essa política pública.

O CAE foi criado também em 1994, com uma função consultiva de assessoria aos estados, municípios e Distrito Federal. Em 1998, o FNDE eliminou a necessidade de convênio específico para o repasse de recursos às entidades executoras e, por conseguinte, ampliou o papel do CAE que, a partir de 2000, passou a fiscalizar a utilização dos recursos federais repassados. A única exigência para que uma unidade executora receba verba do governo federal para a merenda escolar é a existência do conselho.

O CAE é um órgão colegiado e deliberativo que atua no âmbito dos estados e municípios, com mandato de quatro anos (com direito a uma recondução), formado por 07 integrantes da sociedade civil e do governo: 01 representante do executivo, 02 representantes de pais de alunos, 02 representantes de professores ou funcionários das escolas, 02 representantes de organizações da sociedade civil. O CAE foi criado em 1994, mas passou a atuar com esse formato deliberativo a partir de 2000. A existência desse conselho é a única exigência do Governo federal para que os estados e municípios recebam recursos financeiros para implementação local da política pública.

O CAE deve acompanhar a execução do PNAE e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados ao programa. Dentre as suas atribuições, destacam-se: a) verificar a qualidade dos alimentos comprados para a merenda escolar, assim como as suas condições de transporte, armazenamento e preparo; b) apoiar o trabalho da nutricionista na elaboração dos cardápios a serem utilizados nas escolas; c) visitar as escolas ao longo do ano e verificar *in loco* a qualidade da merenda servida; d) acompanhar o processo licitatório para a compra de alimentos; e) receber e analisar a prestação de contas preparada pela entidade executora e emitir parecer conclusivo que deverá ser encaminhado ao FNDE com a aprovação ou não das contas (a não aprovação pode implicar em suspensão do repasse de recursos pelo governo federal).

As considerações acerca da atuação do CAE, a partir da proposta de análise de Teixeira e Tatagiba (2008), baseiam-se em pesquisa qualitativa, com dados coletados a partir de participação em reuniões com conselheiros em diversos estados e organização de encontros de capacitação para os mesmos, e da análise de documentos, principalmente atas de eleição e posse de membros e atas de registro de reuniões de CAEs em todas as regiões do país.

Considerando as três etapas principais de uma política pública detalhadas na metodologia proposta (diagnóstico, planejamento e operacionalização), o conselho tem a sua atuação majoritariamente focada na fase de operacionalização da política. Dentre as suas atribuições previstas em lei, o CAE prioriza a análise das contas e elaboração do parecer conclusivo sobre as mesmas, uma vez que a não realização dessa tarefa compromete o recebimento de recursos por parte da entidade executora da política. No entanto, vale destacar duas outras atividades do CAE, que começam a ganhar um destaque cada vez maior em sua agenda: a participação na elaboração dos cardápios juntamente com a nutricionista e a realização de visitas às unidades escolares com o objetivo de observar a operacionalização do programa. Atividades como o acompanhamento dos processos de aquisição dos gêneros alimentícios para a merenda escolar, como o acompanhamento das licitações e das entregas de mercadorias pelos fornecedores ainda são atividades que, apesar de importantes, são desenvolvidas por poucos conselhos.

Outro aspecto importante a ser considerado é o contexto de origem dos CAEs que, diferentemente de outros conselhos, não nascem a partir de grandes mobilizações ou articulação da sociedade civil. Ao contrário, é fruto de uma necessidade de haver um maior controle dos recursos da política pública após a decisão do Governo federal em descentralizar a sua execução. A merenda escolar é uma questão que não foi comprada nem pelos movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente, nem pelos movimentos em prol da educação. O que se observa hoje é uma certa apropriação do tema pelo movimento de segurança alimentar e nutricional. A ausência dessa mobilização social tem um impacto direto no desempenho institucional dos CAEs, uma vez que os integrantes dos conselhos, na maior parte das vezes, não estão respaldados por organizações e

movimentos que possam, além de dar suporte, ajudar a qualificar a sua atuação, a partir dos processos de formação política inerentes a esses grupos associativos.

É importante destacar também que a maior parte dos Conselhos de Alimentação Escolar atua em uma realidade de pequenos municípios com menos de 20.000 habitantes. É perceptível que, nesses pequenos municípios, há um menor nível de organização da sociedade civil (aspecto esse já identificado por pesquisas realizadas pelo PRODEP – Projeto de Democracia Participativa – da UFMG), além do fato de que as autoridades locais gozam de um grande poder. Esses dois fatores combinados interferem na ação dos atores que integram o conselho.

Outras questões relacionadas à efetividade democrática da atuação dos CAEs, que vão além da metodologia analisada, têm relevância para a abordagem proposta no artigo. A primeira delas diz respeito à representatividade do Estado e da sociedade civil no interior do conselho. Conforme citado anteriormente, o CAE possui sete membros oriundos de quatro distintas categorias. A questão da paridade não é facilmente observada, considerando-se apenas a composição do conselho, pois a depender do contexto local, é possível observar um excesso de representatividade do governo em alguns casos e da sociedade civil em outros. Isso acontece porque, no caso de alguns conselheiros, há sobreposição de papéis, ou seja, o indivíduo representa os pais de alunos no conselho, mas essa mesma pessoa também é um funcionário da prefeitura. Questiona-se como é possível garantir que o conselheiro está representando de fato os pais de alunos ao invés da prefeitura.

Perceber que, em muitos CAEs, o limite que separa a representação do governo e a representação da sociedade civil é muito tênue corrobora com a reflexão proposta por Dagnino (2002), a qual transcende a distinção entre sociedade civil e governo com base na estrutura e na forma de ação. Dagnino (2002) propõe que se considere o projeto político a partir de uma perspectiva ampla como “aquilo que orienta a ação”. E, nesse caso, é possível observar as discussões e decisões serem pautadas pela disputa em torno de projetos políticos distintos que podem aglutinar representantes governamentais e da sociedade civil em torno de uma mesma causa.

Apesar desse compartilhamento de projetos políticos ser possível, vale a pena incluir outra variável nessa análise: a interlocução entre o conselheiro e o grupo que ele representa nesse espaço institucional. Fica a dúvida se a categoria representada por esse indivíduo está efetivamente acompanhando a sua atuação no conselho. E ainda se o conselheiro participa de assembleias ou reuniões do segmento representado por ele para prestar contas de sua atuação. Ou mesmo em que medida os diversos grupos representados no conselho estão preocupados em qualificar a atuação de seus representantes, a partir da discussão de proposições e de pautas a serem consideradas na agenda institucional do conselho.

Para aplacar essas questões é fundamental que haja a circulação de informação e aprofundamento do debate em torno de propostas, a fim de se evitar uma distorção da participação do conselheiro, ou seja, que ele perca de vista o coletivo que o subsidia e passe a ser encarado apenas a partir de sua dimensão individual.

Outro aspecto relevante é a partilha efetiva de poder entre Estado e sociedade civil. Dagnino (2002) destaca o processo decisório em torno da política pública como um ponto crucial e também uma das raízes do conflito no interior dos espaços de participação, uma vez que o Estado concentra as funções de decisão e o poder deliberativo dos Conselhos Gestores acaba se transformando na prática apenas em uma função consultiva ou legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes. Serafim (2008) ressalta dois desafios para o controle social: a falta de acesso a informações necessárias e a falta de capacidade técnica e política para intervenção nos debates. Esses dois desafios são, com muita frequência, enfrentados pelo CAE, mas merece uma atenção maior a falta de capacidade técnica, uma vez que de nada adianta as informações, se os conselheiros não conseguem compreendê-las e desenvolverem uma visão crítica a seu respeito.

A avaliação cuidadosa das atribuições do CAE e da origem de seus membros permite concluir que dificilmente os conselheiros estão aptos para o exercício de sua função. Considerando-se apenas os representantes dos professores, dos pais de alunos e da sociedade civil, salvo raras exceções, essas pessoas não possuem conhecimento técnico sobre armazenamento e transporte de alimentos, condições de higiene para manipulação e preparo das refeições, adequação de cardápios, aprovação de prestação de contas (a partir da análise de notas fiscais, extratos bancários, etc). O esforço do governo, de órgãos de controle como o Tribunal de Contas da União (TCU) e da própria sociedade civil para prover essa capacitação técnica tem sido uma importante contribuição para a atuação do CAE.

O grande número de conselheiros e o difícil acesso a determinadas regiões do país apresentam-se como fatores críticos que limitam o impacto das ações com os CAEs. Entretanto a capacitação técnica, apesar de qualificar a atuação do conselho, não é suficiente para assegurar a sua efetividade decisória. Primeiramente, porque em muitos casos os conselheiros não têm uma base de apoio para a sua atuação, o que os torna extremamente vulneráveis à coerção e à cooptação pelo poder público. Em segundo lugar, porque as capacitações assumem um caráter técnico que não suprem a necessidade latente de formação política, essencial para um melhor desempenho relacionado a questões mais amplas da política em questão.

É visível que os CAEs possuem muitos desafios, mas não se pode deixar de destacar um avanço na quantidade de atribuições que os conselheiros conseguem converter em ações concretas de acompanhamento da operacionalização do programa de alimentação escolar. Os desafios relacionados ao baixo grau de associativismo em muitos pequenos municípios brasileiros, bem como o poder de intervenção do executivo local no controle não são aspectos exclusivos dessa política pública ou da atuação desse conselho, mas sim dizem respeito a questões arraigadas à realidade brasileira e que não possuem solução em curto prazo.

6. Considerações Finais

É possível observar que os novos regimes democráticos, especificamente na América Latina, conquistaram avanços no que se refere ao controle da atuação governamental. Apesar de toda uma tradição de práticas clientelistas e paternalistas, muitos avanços devem-se, em grande medida, à atuação da sociedade civil organizada em movimentos sociais e em ONGs, os quais assumiram papel relevante na sociedade, desde o período de lutas pela redemocratização dos países latino-americanos.

Essa mobilização social, de forma criativa, apresentou alternativas para a deficiência do controle administrativo, ou *accountability* horizontal, tão marcante nas burocracias estatais latino-americanas. A relevância dessa participação social consegue atualmente influenciar países com regimes democráticos mais antigos e consolidados, o que leva a crer que uma intensificação da participação política e do controle público por parte da sociedade é relevante em todos os regimes democráticos, novos ou antigos, consolidados ou não.

Essa participação política dá-se não apenas por canais não-institucionais, mas também por meio de espaços institucionais. Este artigo analisou a atuação desses espaços a partir da experiência brasileira dos conselhos gestores de políticas públicas e ressaltou a importância, a partir da metodologia de estudo proposta por Teixeira e Tatagiba (2008), de se revisitar as expectativas lançadas na época de criação desses espaços de participação, a fim de se avançar na análise sobre as contribuições oferecidas pelos conselhos ao controle público.

Entretanto é importante destacar que a participação da sociedade civil, por mais intensa e qualificada que seja, não substitui os mecanismos de *accountability* horizontal e a capacidade inerente a eles de aplicar sanções formais aos atores que cometem delitos. Fica

clara a interdependência que precisa existir entre as diferentes formas de controle e a importância do controle exercido pela sociedade e pelo próprio Estado. A efetividade do controle público, complementado pela aplicação de sanções aos casos comprovados de infração, são capazes de gerar um fortalecimento crescente dos regimes democráticos.

Como fatores críticos para a efetividade do CAE, podem ser ressaltadas a representatividade do Estado e da sociedade civil no interior do conselho e a partilha efetiva de poder entre essas duas esferas. Um mesmo determinante pode ser associado aos dois, o perfil associativo dos municípios (AVRITZER, 2005). O associativismo já é em si uma forma de participação e representa uma pré-condição para a efetividade do conselho, uma vez que os municípios, que possuem um alto grau de articulação e de mobilização de movimentos e organizações sociais, conseguem dar um respaldo maior à atuação dos conselheiros, assim como qualificar o desempenho de seus representantes.

É sabido que nem todos os municípios brasileiros possuem uma sociedade civil forte e politizada e que esse é um movimento que precisa partir do interior da própria sociedade. Por um lado, é necessário resgatar o valor da discussão política e da educação para a política. São dois itens que vêm perdendo espaço gradativamente na sociedade e na proposta pedagógica das instituições de ensino formais. Discutir política é considerado uma perda de tempo e o conhecimento valorizado é o técnico. Assim, a própria formação dos conselheiros acaba tendo um forte viés tecnicista. É preciso retomar a ideia de mudança de transformação social, a partir de uma proposta pedagógica emancipatória.

Além disso, seria muito válido se o CAE conseguisse uma maior publicização das suas ações, como forma de se legitimar frente à sociedade. O rádio pode ser uma alternativa viável, já que é um meio de comunicação acessível, de baixo custo e com grande alcance, configurando-se em muitos municípios brasileiros como o principal meio de comunicação. Já existem redes de radialistas e comunicadores populares que adotaram temas como saúde, infância e adolescência e passaram a reservar espaço em sua programação para veicular notícias sobre políticas públicas, relacionadas a essas duas áreas.

Outro determinante para a efetividade do CAE tem sido a vontade e/ou o envolvimento político do gestor (ABERS, 1998 *apud* FARIA, 2005), principalmente por parte do atual governo. No entanto, a década anterior foi um período em que a merenda escolar obteve poucos avanços. Como evitar que esse ciclo volte a se repetir? O fato de não existir uma ação conjunta de vários CAEs, em torno de uma agenda política mais ampla, é um fator limitante. Entretanto os Conselhos de Segurança Alimentar podem ser um importante ponto de apoio e mobilização para o tema da alimentação escolar, uma vez que já possui uma atuação nesse sentido.

Referências

- AVRITZER, A. e PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. In: *Teoria e Sociedade*. Belo Horizonte. Número Especial, 2005.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei Nº 11.947*, 16 de junho de 2009.
- DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.
- DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp. 1997.
- FARIA, Claudia Feres. *Os determinantes da efetividade democrática da participação social*. Texto escrito para a disciplina Democracia Políticas públicas e participação. Mimeo, 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e novas Poliarquias. In: *Lua Nova*, n. 44. São Paulo, 1998.

PERUZZOTTI, Enrique. *A política de accountability social na América Latina*. Buenos Aires, 2002.

SERAFIM, Lizandra.. Controle Social: que caminhos? In: *Observatório de Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã*. São Paulo: Instituto Polis, 2008.

TEIXEIRA, Ana Cláudia e TATAGIBA, Luciana. 2008. Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas. In: *6º Encontro da ABCP*. Unicamp: Campinas, 2008.

WEIS, Bruno; ABRAHÃO, Nuria; BELIK, Walter. *Gestão Eficiente da Merenda Escolar*. 3 ed. São Paulo : Ação Fome Zero, 2007.