

A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar: análise comparativa entre o controle administrativo e o controle público

José Leonardo Ribeiro Nascimento*

Resumo: Esta monografia retrata um estudo sobre as atas dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) de dez municípios do Estado de Sergipe. O objetivo foi avaliar a atuação dos conselhos para verificar se estavam cumprindo as atribuições de fiscalizar e acompanhar toda a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município. Para realizar essa avaliação, foram utilizados como comparação os resultados dos relatórios de fiscalização da Controladoria-Geral da União (CGU) que, por meio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, fiscalizou, de forma sistemática, até o fim de 2009, a aplicação dos recursos federais em 29,02% dos municípios brasileiros e que tem disponibilizado, para qualquer cidadão, os seus relatórios na íntegra na internet. Foi feita a análise das irregularidades constatadas pela CGU, em comparação aos problemas e falhas relatados nas atas das reuniões do CAE, no período compreendido pela fiscalização da CGU. Os resultados demonstraram que os conselhos detectaram um percentual muito baixo das falhas encontradas pela CGU, demonstrando atuação insuficiente para garantir a boa execução do PNAE. Os próprios dados constantes nas atas apontam para possíveis indicadores que expliquem essa situação: os conselhos têm se reunido poucas vezes, fazem poucas visitas às escolas, praticamente não visitam o almoxarifado do PNAE, nem realizam análise dos documentos relativos às despesas do Programa.

Palavras-chave: Accountability. Controle Social. Conselhos de Políticas Públicas.

* Especialista em Contabilidade pela Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe (Fanese) e Analista de Finanças e Controle – CGU.

1 Introdução

Cidadania é uma palavra que está na moda há um bom tempo e desde a Constituição de 1988 tem ganhado cada vez mais importância, uma vez que a Carta Magna coloca a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme consta no inciso II do art. 1º. A Constituição consagrou também a participação popular, prevendo que ela seria uma diretriz básica das ações nas áreas da saúde, da assistência social e da educação. Especificamente nessas áreas (mas também em outras, como segurança, meio ambiente, patrimônio público etc.), existe uma forma de participação que tem ganhado cada vez mais relevância no Brasil: os Conselhos de Políticas Públicas. Por possuírem em sua composição representantes da sociedade civil, na maioria das vezes de forma paritária com os representantes governamentais – e, em alguns casos, com mais representantes que o poder público, como no Conselho de Alimentação Escolar (CAE) –, espera-se que a vontade da população seja manifestada em relação às políticas públicas, bem como os programas que a compõem sejam constantemente acompanhados e fiscalizados pelos conselhos, de maneira que a execução das ações governamentais se dê do modo mais eficiente e eficaz possível. Não se sabe, entretanto, até que ponto os conselhos têm atuado da maneira que se espera, pois não há instituições que os acompanhem de forma efetiva e, além disso, eles não prestam contas da sua atuação obrigatoriamente à sociedade. Nesta seara, uma questão a se refletir é que normalmente não há parâmetros suficientes para que se possa afirmar que este ou aquele conselho funciona bem ou mal, haja vista as diversas variáveis envolvidas no processo de controle social. Apenas se reunir mensalmente não torna o conselho efetivo; fazer visitas às escolas, no caso do CAE, é um passo importante, mas também não é, por si só, suficiente.

Esta pesquisa analisará os Conselhos de Alimentação Escolar de dez municípios sergipanos, limitando-se ao papel desempenhado pelo CAE de acompanhar a execução das políticas públicas, ou seja, o seu papel fiscalizador, tanto no tocante ao fornecimento e distribuição da alimentação escolar, quanto em relação aos processos licitatórios e contratos para aquisição dos gêneros alimentícios, com o objetivo de responder à

seguinte pergunta: Os Conselhos de Alimentação Escolar desses municípios têm cumprido as suas atribuições de fiscalizar e acompanhar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar?

Para responder a essa pergunta, utilizar-se-ão, como referência, os resultados obtidos pela Controladoria-Geral da União – órgão fiscalizador, cuja competência para fiscalizar emana da Constituição Federal – em sua ação a partir do Programa de Fiscalização de Sorteios Públicos em dez municípios de Sergipe, e comparar-se-á com aquilo que tiver sido apontado nas atas das reuniões dos conselhos, no período abrangido pela fiscalização da CGU. Assim, será possível contrastar as opiniões de avaliadores externos com as dos próprios agentes internos, obtendo-se uma relevante fonte de avaliação da atuação do CAE. Considera-se que um órgão composto por auditores profissionais consegue detectar, em uma fiscalização, possíveis irregularidades no funcionamento de um programa. Ao comparar essas irregularidades com aquilo que eventualmente foi verificado pelo conselho, tem-se um panorama da atuação desse mesmo conselho: se ele detectou as mesmas falhas, ou boa parte delas, ele tem sido efetivo em sua atuação; caso contrário, há um problema que merece ser investigado.

Para demonstrar os resultados da pesquisa realizada, inicialmente será apresentado um capítulo com a fundamentação teórica que guia o presente trabalho, com reflexões que vão desde a ideia de República, passando pela democracia, pelas formas de *accountability*, até desembocar na figura dos Conselhos de Políticas Públicas. No capítulo seguinte, serão apresentadas informações técnicas sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sobre o CAE, as quais são necessárias para se compreender que situação pode ser considerada como execução regular do PNAE e quais as atribuições do CAE. Em seguida, há um capítulo que trata da Controladoria-Geral da União (CGU), explicando suas atribuições e os motivos que fizeram com que os resultados do seu trabalho fossem adotados como referências para se avaliar a atuação dos CAEs. Nos três capítulos seguintes são apresentados os resultados da pesquisa: o Capítulo 5 trata da análise dos relatórios de fiscalização da CGU, com algumas considerações sobre as irregularidades detectadas na execução do PNAE; o Capítulo 6 apresenta a análise das atas das reuniões dos

CAEs; o Capítulo 7 trata da comparação entre os resultados encontrados nos relatórios e aqueles obtidos nas atas. Finalmente, o último capítulo apresenta a conclusão a que se chegou com a pesquisa, acrescido de algumas considerações finais.

2 A participação popular por meio dos Conselhos de Políticas Públicas

A experiência democrática no Brasil já é a mais duradoura de sua breve história. A Constituição Cidadã completará 22 anos e são inquestionáveis os avanços em relação à participação popular neste período. Testemunharam-se diversos acontecimentos no mundo político que foram influenciados, de uma forma ou de outra, pela pressão popular: antes mesmo da Constituição, a histórica campanha das “Diretas Já”; o movimento dos “caras-pintadas”, em prol do *impeachment* do então Presidente Collor; a participação ativa da imprensa em diversos escândalos, como o “mensalão”, os recentes “atos secretos” do Senado e tantos outros.

Para se falar de democracia e de participação popular, entretanto, é necessário que, inicialmente, seja feita uma breve reflexão sobre outros dois conceitos: República e cidadania.

2.1 República

Há vários significados possíveis para o termo república. Etimologicamente, *res publica* significa coisa pública e é a tradução para o latim que Cícero fez para o termo *politéia*, nome de uma obra de Platão. *Politéia*, por sua vez, diz respeito a um regime político voltado para um grupo de pessoas livres, pobres ou ricas, com objetivos em comum, ou seja, pessoas que vivem em comunidade.

A república, portanto, não significa apenas um conjunto de pessoas, mas um conjunto de pessoas reunidas em torno de uma mesma lei e de certos interesses comuns.

Há vários temas recorrentes ao republicanismo, como indica Starling (2008b), requisitos para que se possa dizer que, de fato, este

ou aquele país vive sob o regime republicano. O primeiro deles é de que o coletivo é mais importante que o individual. Na república, indo de encontro à corrente liberal, que valoriza o indivíduo, a comunidade política é a referência fundamental e só se considera que o homem se realiza completamente se ele exerce o seu papel de cidadão.

Outro tema fundamental é a ideia da lei como cimento da comunidade política. É necessário haver critérios de justiça bem estabelecidos e aplicáveis a todos indistintamente. É necessário também que haja quem elabore essa lei, bem como é necessário que haja quem a aplique. Como terceiro tema, o republicanismo guarda a ideia do bem comum. Isso significa que cada cidadão decide abrir mão de parte de sua liberdade individual em favor do que é melhor para todos, do que é melhor para a comunidade. O quarto tema é a necessidade da participação política do cidadão para que essa comunidade se desenvolva adequadamente. Todos precisam ser cidadãos, e isso significa exercer sua cidadania, agir para que o bem comum ocorra.

Como afirmado anteriormente, para que se possa chamar um país de República, ele precisa ter as características elencadas acima. Seu povo precisa ter mais em comum do que o idioma ou a localização geográfica, precisa estar unido pelo sentimento de pertencer a uma nação; este povo precisa reconhecer que há um ordenamento jurídico ao qual todos estão sujeitos e acreditar neste ordenamento como resultado do interesse coletivo; o indivíduo precisa se tornar cidadão, o que implica não buscar o benefício próprio em detrimento do bem comum, ao mesmo tempo em que se compreende que cada um se empenhará em participar das ações necessárias para que se atinja esse bem comum, objetivo maior de toda república.

2.2 Cidadania

A cidadania traz diversas dimensões, e sua concepção pode variar de acordo com o tempo, com o local e mesmo com o tipo de público que a interpreta. O conceito que será discutido aqui se baseia na distinção desenvolvida por Marshall (1967), que afirmou que a cidadania desdobra-se em direitos civis, políticos e sociais. É importante ressaltar

que Marshall desenvolveu essa teoria pensando no caso específico da Inglaterra. Segundo ele, lá, o desenvolvimento da cidadania se deu de forma lenta, na seguinte ordem:

- ✓ Século XVIII – Direitos Civis;
- ✓ Século XIX – Direitos Políticos;
- ✓ Século XX – Direitos Sociais.

O referido autor ressalta ainda que não se trata apenas de uma sequência cronológica, mas lógica: a partir do exercício da sua liberdade – os direitos civis –, os ingleses começaram a reivindicar os direitos políticos – votar e participar do governo de seu país. A partir da participação política, a classe operária começou a ser eleita, introduzindo os direitos sociais.

Importante lembrar, como o faz Carvalho (2008), que Marshall faz constar, na própria teoria, uma exceção à sequência de direitos. Trata-se da educação popular, que, apesar de ser definida como direito social, constitui pré-requisito histórico para a expansão dos outros direitos. É somente a partir da educação que a cidadania se desenvolve, pois ela possibilita que as pessoas tomem conhecimento dos seus direitos e se organizem para lutar.

A partir do ponto de vista da cidadania como composta de direitos civis, políticos e sociais, pode-se, então, dizer que ela representa a capacidade de o indivíduo participar do espaço público, do Estado e de ser respeitado por ele. De um lado, essa participação ocorre por meio da possibilidade de adentrar no mundo político, escolhendo seus representantes ou mesmo sendo escolhido para representar. Do outro lado, a participação diz respeito às riquezas do Estado, tendo uma conotação mais social: estão aí incluídos os direitos hoje considerados básicos, tais como saúde, educação, previdência, segurança, alimentação, dentre tantos outros. Além disso, há a questão do respeito do Estado ao cidadão, traduzido nos direitos civis, como liberdade, propriedade, vida, igualdade perante a lei etc.

Em relação às dimensões da cidadania, destaca-se a abordagem de Reis (1997), segundo a qual devem ser consideradas as dimensões

históricas, de inclusão e exclusão, de *status* ou identidade e de conceito republicano *versus* conceito liberal.

No tocante à dimensão histórica, a autora ressalta que, para se entender a cidadania, é necessário compreender que ela é um processo, uma construção e obedeceu a um determinado percurso histórico. Destaca-se nesta dimensão o caso brasileiro, que é tão diferente do modelo apresentado por Marshall para a evolução dos direitos, conforme aponta Carvalho (2008). Enquanto na Inglaterra primeiro vieram os direitos civis, depois, como consequência, os políticos, e, finalmente, os sociais, no Brasil primeiro apareceram os direitos sociais, para, depois, surgirem os outros. Os direitos sociais surgiram a partir da chamada cidadania regulada, caso em que os direitos vinham de cima para baixo e não a partir de reivindicações do povo. O Estado garantia certos direitos – previdência, por exemplo – apenas a uma determinada parcela da população. Os direitos sociais, como afirma Carvalho (2008), foram usados diversas vezes em substituição aos direitos políticos.

A cidadania sempre tratou os incluídos como cidadãos e os excluídos como subcidadãos ou mesmo não cidadãos. Coutinho (2005) enfatiza o direito ao voto como uma árdua e difícil conquista. Por muito tempo, o voto ficou restrito aos proprietários de terra, homens, brancos. As mulheres, os negros, os analfabetos, conseguiram esse direito à base de muita luta. O autor lembra que a primeira Constituição que surgiu da Revolução Francesa, em 1791, consagrou legalmente a distinção entre “cidadão ativo” e “cidadão passivo”, possuindo este apenas direitos civis e aquele direitos civis e políticos.

Outra dimensão destacada diz respeito a *status* ou identidade, o que significa dizer que o conceito de cidadania sempre esteve associado à ideia de pertencimento: um território ou nação, uma cidade. Mais uma vez, no caso do Brasil, pesa a dimensão histórica, pelo fato de não ter sido um país marcado por revoluções ou conflitos. A independência foi um acordo comercial. Houve poucas insurreições, nenhuma de caráter eminentemente popular e que chegasse a contagiar o povo em todo o país. A passagem da Monarquia para a República foi um ato burocrático, assim descrito nas palavras de Lobo (1889): “o povo assistiu bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer que significava. Muitos acredita-

vam sinceramente estar vendo uma parada”. Somente uma elite estava interessada no fim da monarquia. O imperador era popular, bem visto. Não houve um sentimento de pertencimento à República. Não havia, portanto, pensamentos republicanos nos brasileiros, daí a dificuldade no desenvolvimento dos direitos civis, políticos e sociais; a cidadania não era coisa fácil de ser entendida naqueles tempos.

Por último, vale analisar a cidadania a partir do conceito republicano *versus* o conceito liberal: virtudes cívicas *versus* pacto com os outros pares, acerca dos seus direitos e deveres. Segundo Reis (1997), trata-se da noção republicana de cidadania – virtudes cívicas – em oposição a uma noção – quase mercantil –, com base no consumo dos direitos. A mesma autora afirma que não há, necessariamente, discordância lógica entre os dois conceitos, mas, obviamente, podem ocorrer entraves. Um cidadão pode, à força do seu direito à liberdade, se isolar na esfera privada, deixando, portanto, de exercer suas virtudes cívicas.

É necessário entender, ultrapassando a questão conceitual, que a cidadania dialoga com a democracia. Para o fortalecimento de ambos, Farah (1997) aponta um movimento necessário em relação à instauração e à ampliação dos espaços do exercício da cidadania, por meio da inclusão de novas políticas mais acessíveis e de acordo com as necessidades da população, aliada a uma mudança na forma de decidir e implementar essas políticas, trazendo a sociedade civil para dentro do processo. É o – democratizar a democracia – apresentado por Matos (2009), que também afirma que é necessário repensar as ações do Estado – as políticas públicas – considerando as demandas dos grupos historicamente excluídos para construir um Estado mais justo.

2.3 Democracia e *accountability*

De volta à democracia, esta hoje vem adquirindo contornos que têm, de certa forma, corrigido o erro em relação ao seu conceito no Brasil: para o público em geral, democracia simplesmente significava o oposto da ditadura: se não há um golpe militar, se eu elegi o presidente, então vivo em uma democracia. Os espaços na gestão pública vão se abrindo para que haja participação popular, para que o papel dos cidadãos não

se limite ao momento do voto, graças à ação de pessoas e instituições que desafiam essa premissa e que, como afirma Peruzzotti (2005, p. 3),

[...] se negam a assumir um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de responsiveness que dão legitimidade ao vínculo representativo.

Sob esse prisma, entra em cena a figura da *accountability*, sobre a qual assim se refere, no sentido político, Schedler (1999, p. 26, tradução nossa):

Accountability política, nós estipulamos, representa um conceito amplo e bidimensional que denota tanto a responsividade – a obrigação dos oficiais públicos de dar informações sobre suas ações e justificá-las – e coação – a capacidade de impor sanções negativas nos ocupantes de cargos que violarem certas regras de conduta. Nas experiências da *accountability* política, ambos os aspectos estão habitualmente presentes.¹

Segundo o autor, portanto, há duas dimensões relativas à *accountability*: uma diz respeito à obrigação de os governos informarem e justificarem suas atividades, e a outra é relativa à capacidade de imposição de sanções aos agentes públicos que violarem certas regras de conduta.

Arato (2002) apresenta sua visão para a *accountability*, dividindo-a em duas formas:

Accountability política, que tem relevância direta na ligação entre representantes e representados, e a *accountability* legal – que não pertence ao povo – dos representantes eleitos que, caso infringjam a lei, devem responder por isso e assumir a responsabilidade por seus atos.

¹ No original: “Political accountability, we stipulated, represents a broad, two-dimensional concept that denotes both answerability – the obligation of public officials to inform about their activities and to justify them – and enforcement – the capacity to impose negative sanctions on officeholders who violate certain rules of conduct. In experiences of political accountability, both aspects are usually present.”

O'Donnell (1998), por sua vez, apresenta dois conceitos amplamente aceitos em relação aos tipos de *accountability*: *accountability* vertical e *accountability* horizontal.

A *accountability* vertical, segundo o autor, relaciona o povo e os representantes eleitos e é realizada por meio de reivindicações sociais, mídia independente para cobrir as reivindicações sociais e os atos supostamente ilícitos das autoridades, e, principalmente, por meio das eleições. O voto é o mecanismo que o cidadão usa para, teoricamente, premiar ou punir o representante que cumpriu ou descumpriu seus compromissos assumidos durante a campanha eleitoral.

A *accountability* horizontal, por sua vez, refere-se às relações entre a própria Administração Pública. São os mecanismos de controle institucionalizados, realizados por meio de agências que tenham independência, capacidade técnica e poder para fazer supervisões de rotina, aplicar sanções legais àqueles que praticarem atos ilícitos na gestão pública ou até mesmo *impeachment* contra ações de outros agentes ou agências do Estado, quando estas puderem ser qualificadas como delituosas. Para o autor, a *accountability* horizontal é extremamente relevante, tanto que a corrupção seria “em parte expressão e em parte consequência da debilidade da *accountability* horizontal” (O'DONNELL, 1998, p. 48).

Para que a *accountability* horizontal funcione realmente, o autor, no mesmo trabalho, destacou algumas atitudes que a fortalecem:

- ✓ Os partidos de oposição que tenham um razoável apoio eleitoral deveriam ter um papel importante na direção das agências que investiguem supostos casos de corrupção;
- ✓ As agências essencialmente preventivas, como os Tribunais de Contas devem ser altamente profissionalizadas e dotadas de recursos, de maneira a ficar o mais independente possível do governo;
- ✓ O judiciário também deve ser profissionalizado e dotado de recursos, sendo autônomo em relação ao Executivo e ao Congresso; e
- ✓ As informações prestadas por essas agências devem ser confiáveis e adequadas.

Ainda no que refere à *accountability* horizontal, Anastasia e Santana (2008, p. 366) fazem a seguinte consideração, no tocante ao combate à corrupção: “Ali onde a virtude for escassa é preciso aumentar os custos da corrupção, organizando instituições que facultem aos cidadãos o controle público do exercício do poder e que impeçam os governantes de apagar seus rastros”.

Complementando os conceitos de *accountability* horizontal e vertical, Peruzzotti (2005, p. 2-3) apresenta o conceito que mais interessa neste trabalho, que é a *accountability* social, que

[...] engloba 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.

A *accountability* social se manifesta predominantemente por meio de três atores: associativismo civil, movimentos sociais e jornalismo de denúncia.

Suas iniciativas incidem tanto no funcionamento dos mecanismos da *accountability* vertical – eleições – quanto na *accountability* horizontal – agências governamentais. A primeira ação é apontar ou denunciar as falhas e déficits das agências e organismos, para, em seguida, por meio da pressão social e da mídia, forçar as mudanças necessárias nessas agências. No caso do Brasil, por exemplo, o jornalismo de denúncia já deu início a Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso, para apurar supostos casos de irregularidades.

Esta forma de controle público tem se fortalecido em especial em países nos quais não há confiança nos mecanismos de controle horizontal, uma vez que a principal forma de *accountability* vertical, o voto, é insuficiente para garantir que os representados punam representantes que não atenderam às suas demandas, principalmente pelo fato de as eleições ocorrerem em intervalos de quatro anos.

Assim, os atores indicados – associações civis, movimentos sociais e o jornalismo de denúncia – vêm assumindo este papel, fortalecendo cada vez mais a sua atuação e a sua influência no jogo político. É im-

portante lembrar, entretanto, que a “esfera pública e a sociedade civil devem completar e complementar, ao invés de substituir, os processos de *accountability* dirigidos à representação” (ARATO, 2002, p. 97).

Associações civis, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil e tantas outras, movimentos sociais, destacadamente o Movimento dos Sem-Terra e os movimentos pastorais, pressionam o Estado para que este atenda a demandas suas. Esta pressão se dá em diversos momentos:

- ✓ Uma política pública que não vem sendo realizada para determinado público ou setor da sociedade;
- ✓ Uma injustiça pontual, que desperta o clamor popular, como a violência policial ou o casuísmo do poder judiciário;
- ✓ Denúncia da morosidade e ineficiência dos mecanismos de controle horizontal na apuração e punição de supostos casos de delitos cometidos por agentes públicos; e
- ✓ Denúncia de corrupção dos representantes eleitos.

Apesar de este mecanismo de controle – a *accountability* social – não possuir poder de sanção legal, por se tratar de iniciativa popular, e não de instituições formalmente autorizadas para tal, Peruzzotti (2005) afirma que sua atuação não está limitada à denúncia, mas também inclui “sanções simbólicas”, representadas, por exemplo, pela perda de legitimidade de determinado político acusado de corrupção e que, por consequência disto, não conseguiu se reeleger na eleição seguinte. Além disso, há diversos exemplos, nos escândalos de corrupção que vêm ocupando o horário nobre dos telejornais, de políticos ou funcionários públicos que renunciam ao cargo, sofrendo, posteriormente, sanções judiciais. Por último, há raros casos – mas existem – de políticos cuja exposição leva ao ostracismo público, perdendo toda a credibilidade junto à sociedade e ao próprio corpo político.

2.4 Conselhos de Políticas Públicas

Como foi afirmado, a *accountability* social pode interferir na gestão pública. Não há, entretanto, como falar de controle público e de democratização da gestão pública no Brasil sem mencionar um tipo de

instituição que tem uma relevância cada vez maior: os Conselhos de Políticas Públicas.

Atualmente, presentes em todos os estados e municípios do país, os conselhos começaram a surgir a partir, especialmente, dos conselhos de saúde (AVRITZER, 2008). O Decreto n.º 99.438, de 7 de agosto de 1990, criou o Conselho Nacional de Saúde, vindo, em decorrência dele, inicialmente o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, e, em seguida, conselhos municipais de saúde em todos os estados e municípios do Brasil, somando, só nesta área, cerca de cem mil conselheiros (VAN STRALEN, 2006).

Hoje há diversos conselhos atuando nas três principais áreas de atuação política (educação, saúde e assistência social), além de diversas outras áreas estratégicas. A grande maioria dos municípios possui Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho do Fundeb, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, dentre tantos outros.

Estes conselhos foram idealizados para permitirem a participação popular nas políticas públicas. Normalmente, eles são formados de maneira paritária, ou seja, com metade dos representantes oriundos do poder público, e a outra metade, da sociedade civil. Dessa forma, da discussão entre esses dois setores surgiriam políticas públicas mais adequadas à realidade local. Em um Conselho Municipal de Saúde, por exemplo, pode-se discutir diretamente com o Secretário Municipal de Saúde a falta de atendimento médico, a precariedade na estrutura dos postos de saúde ou até mesmo a prioridade na aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Saúde.

Além dessa atuação, cabe também aos conselhos o papel de fiscalizar a execução das políticas públicas por parte do Executivo. O CAE, por exemplo, pode, por meio de seus membros, acompanhar o processo de aquisição dos gêneros alimentícios e a preparação da alimentação nas escolas, de maneira a garantir que os alimentos sejam adquiridos a preços justos e que não falte alimento para os alunos.

Quando comparados aos tipos de *accountability* apresentados, verifica-se que os conselhos não se enquadram perfeitamente em nenhum

deles. Os conselhos são instituídos por lei e possuem, entre seus representantes, membros da própria Administração Pública, além de, em alguns casos, terem poder para aprovar ou reprovar prestações de contas. Estas características o colocam próximos da *accountability* horizontal.

Entretanto, ordinariamente, metade dos seus membros não é servidor público, mas representa a sociedade civil, fazendo parte de associações civis ou de movimentos sociais, tais como sindicatos, associações de pais de alunos, etc., se encaixando na definição de *accountability* social.

Independentemente de se enquadrarem neste ou naquele conceito, o fato é que os conselhos existem e têm um papel preponderante em relação às políticas públicas. Um conselho que funcione ajuda bastante a evitar desperdício nos gastos públicos e mesmo a corrupção, pois, como afirmou Arato (2002, p. 103), a “pré-condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil”.

Assim, conselhos formados por cidadãos comprometidos e que tenham legitimidade, autonomia e representatividade são peças-chave para a democratização da gestão pública. Quem mais do que um pai de aluno da rede pública vai ter interesse no bom funcionamento do PNAE? Certamente ele vai querer que seu filho chegue da escola satisfeito com a alimentação que recebeu. Este tipo de responsabilidade é que faz do controle social, em especial na forma de participação pelos conselhos, importante ferramenta para o fortalecimento da democracia.

3 O Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Conselho de Alimentação Escolar

3.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um programa federal e foi implantado em 1955, visando garantir, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino

médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2010).

Dentre seus princípios e diretrizes, definidos, respectivamente, nos arts. 2º e 3º da Resolução/CD/FNDE n.º 38/2009 (2009), destacam-se:

- ✓ O direito humano à alimentação adequada, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos;
- ✓ A universalidade do atendimento da alimentação escolar gratuita, a qual consiste na atenção aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- ✓ A sustentabilidade e a continuidade, que visam ao acesso regular e permanente à alimentação saudável e adequada;
- ✓ A participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a execução do Programa.
- ✓ O emprego da alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis; e
- ✓ O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.

O objetivo do PNAE, conforme definido no art. 4º da Resolução n.º 38/2009 do FNDE (2009) é:

[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares 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.

Considerando a dura realidade da grande maioria dos brasileiros, o PNAE adquire uma grande relevância, sendo, em muitos casos, a única

refeição completa de muitos alunos mais carentes, que vêm o Programa como principal motivo para permanecerem na escola.

O PNAE tem caráter suplementar, de acordo com o previsto no art. 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal (1988), que estabelece que o dever do Estado (as três esferas governamentais: União, estados e municípios) 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, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (inciso VII).

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 partir de 2010, o valor repassado pela União a estados e municípios passou a ser de R\$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R\$ 0,60 e as escolas que oferecem ensino integral por meio do Programa Mais Educação recebem R\$ 0,90 por dia. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O orçamento previsto do Programa para 2010 é de R\$ 3 bilhões, para beneficiar cerca de 47 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2010).

Os recursos financeiros provêm do Tesouro Nacional e estão assegurados no Orçamento da União. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) transfere a verba às entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios) em contas-correntes específicas abertas pelo próprio FNDE, sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento. As entidades executoras têm autonomia para administrar o dinheiro e compete a elas a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal.

O cardápio escolar, sob responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, deve ser elaborado por nutricionista habi-

litado, com o acompanhamento do CAE, e ser programado de modo a suprir, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches e escolas indígenas e das localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e 15% (quinze por cento) para os demais alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, respeitando os hábitos alimentares e a vocação agrícola da comunidade.

A aquisição dos gêneros alimentícios é de responsabilidade dos estados e municípios, que devem obedecer a todos os critérios estabelecidos na Lei n.º 8.666, de 21/06/93, e suas alterações, que tratam de licitações e contratos na administração pública.

O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

3.2 Conselho de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é a instância de acompanhamento e fiscalização do PNAE mais próxima e imediata da sociedade, em especial no caso dos municípios, uma vez 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 n.º 38/2009 do FNDE (2009), em seu art. 26, estabelece que o CAE seja composto por:

- ✓ um representante indicado pelo Poder Executivo (que não pode ser o ordenador de despesas);
- ✓ dois representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores da educação, sendo usualmente escolhidos os professores;
- ✓ dois representantes de pais de alunos; e
- ✓ dois representantes indicados por entidades civis organizadas.

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 Poder Executivo não pode ser eleito Presidente nem Vice-Presidente do conselho, uma tentativa clara da Resolução de dar mais autonomia ao CAE, desvinculando-o do poder público.

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.

O § 2º do mesmo artigo traz, ainda, como competências do CAE: 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.

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

- ✓ Garantir ao CAE a infraestrutura adequada à execução das suas atividades; e
- ✓ Fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas.

No Estado de Sergipe, a totalidade de seus 75 municípios possui CAE instituído, e, de acordo com o Relatório da Situação de Mandato do CAE, do FNDE (2010), em 29/1/2010 havia cinco municípios sergipanos

com mandatos vencidos do CAE e nenhum deles integrante da amostra utilizada na pesquisa.

4 A Controladoria-Geral da União

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos que, no âmbito do Poder Executivo, sejam relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010a).

Os arts. 17 a 20 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (2003), estipulam as competências da CGU, entre as quais se destacam:

- ✓ Assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal;
- ✓ Dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas à lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde;
- ✓ Requisitar, sempre que constatar omissão da autoridade competente, a instauração de sindicância, procedimentos e processos administrativos, para corrigir-lhes o andamento; e
- ✓ Encaminhar à Advocacia-Geral da União os casos que configurem improbidade administrativa e todos quantos recomendem a

indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo daquele órgão, bem como provocará, sempre que necessária, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria da Receita Federal, dos órgãos do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e, quando houver indícios de responsabilidade penal, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério Público, inclusive quanto a representações ou denúncias que se afigurarem manifestamente caluniosas.

As principais funções exercidas pela CGU são: controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria, consolidadas em uma única estrutura funcional.

A CGU tem uma secretaria específica para tratar do fortalecimento do controle social e do combate à corrupção, mas, neste trabalho, interessa conhecer de forma mais aprofundada a atribuição de controle, que é exercida por meio da sua Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI), área responsável por avaliar a execução dos orçamentos da União, fiscalizar a implementação dos programas de governo e fazer auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, entre outras funções.

4.1 Programa de fiscalização a partir de sorteios públicos

É sob responsabilidade da SFCI que está o Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, cujos resultados constituem o referencial de toda a pesquisa realizada neste trabalho. O Programa visa inibir a corrupção entre gestores de qualquer esfera da administração pública e foi criado em abril de 2003, utilizando-se do mesmo sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais.

A cada sorteio são definidos sessenta municípios, entre aqueles com população de até 500 mil habitantes. Em cada uma dessas unidades, os auditores examinam contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, mas privilegiam, sobretudo, o contato com a população, diretamente ou por meio dos conselhos

comunitários e outras entidades organizadas, como forma de estimular os cidadãos a participar do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. O Programa, até o fim de 2009, contou com trinta sorteios, totalizando 1.641 municípios fiscalizados, o que equivale a 29,02% do total de 5.564 municípios do Brasil (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2010b).

Os relatórios com os resultados dos sorteios são encaminhados aos Ministérios Gestores das políticas públicas, e, conforme o caso, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério Público, e mesmo à Polícia Federal, possibilitando a adoção de providências para a correção de desvios verificados, bem como subsidiando a avaliação dos programas de governo e a implementação de melhorias eventualmente identificadas como necessárias. Com o objetivo de assegurar a transparência em suas ações, a CGU disponibiliza todos os relatórios dos sorteios em seu sítio (<http://www.cgu.gov.br/>), possibilitando o acesso a qualquer cidadão interessado em tomar conhecimento dos resultados da fiscalização efetuada.

Em Sergipe, o primeiro município foi sorteado a partir da 2ª edição do Programa, e, até o 28º sorteio, considerando-se que na 27ª edição do sorteio foram sorteados dois municípios sergipanos, 28 dos 75 municípios do estado haviam sido sorteados, o equivalente a 37,3% dos municípios. Estão sendo considerados neste trabalho os relatórios produzidos até o 28º sorteio, pelo fato de que, ao fim de 2009, eram estes os resultados que já estavam disponíveis no sítio da CGU.

Dos 28 municípios sorteados, apenas em um não foi fiscalizado o PNAE. A forma de fiscalização do PNAE para os 27 municípios restantes foi a mesma, de maneira que é possível fazer uma avaliação do Programa nesses municípios a partir dos resultados que constam nos relatórios de fiscalização.

4.2 A comparação entre os relatórios da CGU e as atas de reuniões do CAE

Uma vez que é possível avaliar os resultados da execução do PNAE a partir dos relatórios da CGU, então estes podem ser utilizados como referenciais para se avaliar a atuação do CAE no período compreendido

pela fiscalização da CGU. Considerando-se que a análise da CGU, por conta do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, compreende as licitações, contratações, entrega e distribuição da alimentação escolar, adequação do cardápio, estrutura e condições de preparação dos alimentos, chegando até a qualidade dos alimentos oferecidos aos alunos, verifica-se que todas essas atividades estão elencadas também como obrigações do CAE, de maneira que aquilo que é verificado pela CGU no momento da fiscalização deve ser cotidianamente acompanhado pelos conselheiros.

O quadro a seguir demonstra as atribuições e competências legais do CAE em comparação com os itens verificados pela CGU, demonstrando a semelhança que guardam entre si:

| Quadro 1: Competências do CAE e itens verificados pela CGU | |
|---|---|
| Competências do CAE | Itens verificados pela CGU |
| Acompanhar e fiscalizar o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução (princípios e diretrizes do PNAE); | - Regularidade no fornecimento da alimentação escolar. |
| Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; | - Licitações e contratos; - Conciliação bancária; - Compatibilidade dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios com os preços de mercado; - Integralização da contrapartida do município. |
| Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos; e | - Qualidade dos alimentos; - Cumprimento do cardápio; - Forma de preparação dos alimentos; - Condições de higiene e de estrutura no local de preparação e distribuição dos alimentos; - Gerenciamento do estoque dos alimentos. |
| Receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE, conforme art. 34 e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa. | - Análise da prestação de contas. |

Fonte: Dados da pesquisa.

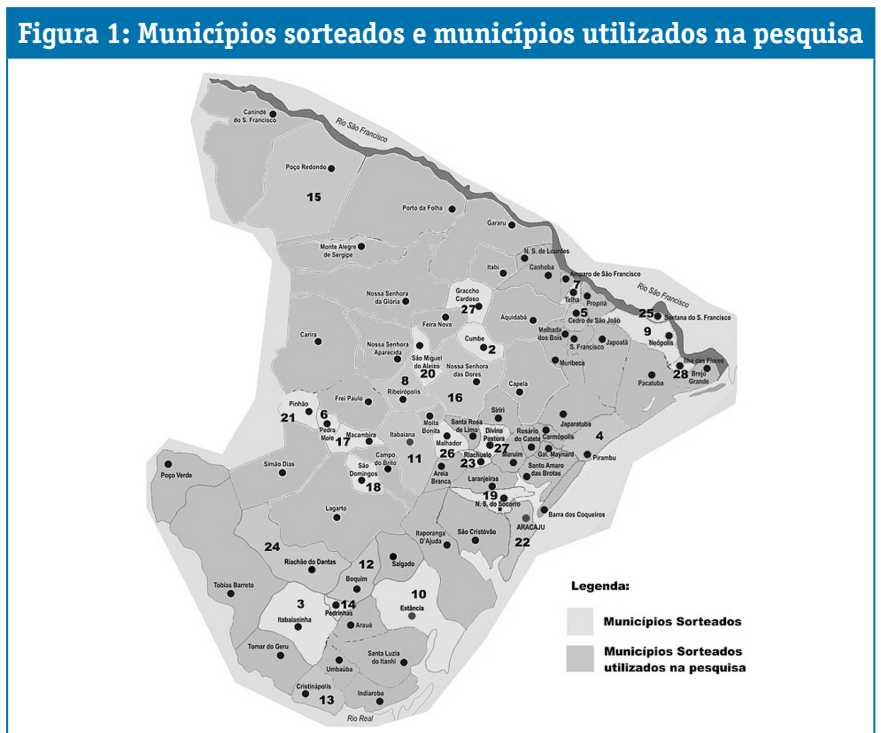
Uma vez que as verificações realizadas pela CGU estão todas compreendidas nas atribuições do CAE, conforme demonstrado no quadro, é

possível afirmar que todos os itens fiscalizados pela CGU deve igualmente ser fiscalizados pelo CAE.

Ora, se a CGU detecta alguma irregularidade na execução do PNAE, o CAE, que acompanha o Programa no dia-a-dia, teria ainda mais condições de ter identificado irregularidades, fazendo menção da irregularidade no livro de atas.

Dessa forma, para se avaliar se o Conselho tem cumprido as suas obrigações, de maneira objetiva, será feita a comparação entre as falhas eventualmente apontadas pela CGU na execução do PNAE e o conteúdo das discussões no interior dos CAE, registrados nas atas das reuniões no período compreendido pela fiscalização.

Para essa pesquisa, foram selecionados, dentre os 27 municípios sorteados em Sergipe que tiveram o PNAE fiscalizado, uma amostra de dez municípios, o equivalente a 37% do conjunto de municípios fiscalizados pela CGU por meio do Sorteio. A figura a seguir demonstra a distribuição entre os municípios sorteados e os municípios escolhidos para a pesquisa:



Fonte: Dados da pesquisa.

Os municípios escolhidos foram os seguintes:

| Tabela 1: Municípios integrantes da amostra | | | | | | | |
|---|-------------------------|-------------------------------|----------------------------|-------------------------|------------|---------------------|---|
| N.º do Sorteio | Município | Região | População estimada em 2009 | IDH-M-2000 ¹ | Ranking/SE | PIB per capita/2006 | Taxa de Alfabetização (10 anos ou mais) |
| 4 | Pirambu | Leste Sergipano | 8.608 | 0,652 | 19º | 4274,43 | 75,1 |
| 5 | Cedro de São João | Baixo São Francisco Sergipano | 5.522 | 0,684 | 4º | 3428,53 | 77,4 |
| 8 | Ribeirópolis | Agreste Central Sergipano | 16.194 | 0,656 | 15º | 4786,92 | 69 |
| 11 | Itabaiana | Agreste Central Sergipano | 86.564 | 0,678 | 5º | 4569,76 | 72,6 |
| 12 | Boquim | Sul Sergipano | 25.270 | 0,634 | 29º | 4187,74 | 72,4 |
| 13 | Cristinápolis | Sul Sergipano | 16.131 | 0,577 | 66º | 3199,26 | 59,9 |
| 15 | Poço Redondo | Alto Sertão Sergipano | 30.249 | 0,536 | 75º | 3135,32 | 56,4 |
| 16 | Nossa Senhora das Dores | Médio Sertão Sergipano | 24.747 | 0,637 | 28º | 3560,69 | 68,5 |
| 22 | Aracaju | Grande Aracaju | 544.039 | 0,794 | 1º | 9954,27 | 90,5 |
| 24 | Riachão do Dantas | Centro Sul Sergipano | 19.588 | 0,556 | 72º | 3490,23 | 60,5 |

¹ Índice de Desenvolvimento Humano – Municipal.

Fonte: Dados da pesquisa e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2009.

Os critérios para escolha dos municípios foram dois, na seguinte ordem:

- ✓ Localização geográfica – O Estado de Sergipe é dividido em oito regiões, a saber: Agreste Central Sergipano, Alto Sertão Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Centro Sul Sergipano, Grande Aracaju, Leste Sergipano, Médio Sertão Sergipano e Sul Sergipano. Foi escolhido pelo menos um município de cada região, com o objetivo de se obter da pesquisa resultados mais amplos em relação ao estado; e
- ✓ População – Buscou-se selecionar municípios com população variada, possuindo o menos populoso 5.522 habitantes e o mais populoso, 544.039. Dentro de cada região geográfica, priorizou-se a escolha do município mais populoso, com exceção das regiões Baixo São Francisco Sergipano, cuja escolha visou representar os municípios de baixa população e o Sul Sergipano, cujo município inicialmente escolhido, de maior população, não forneceu as atas das reuniões do conselho no período em que foi fiscalizado pela CGU.

Ressalta-se a heterogeneidade da amostra em relação a índices que indicam a situação socioeconômica do município. Estão na amostra o primeiro e o último colocado no *ranking* do IDH-M, e variação semelhante pode ser percebida em relação ao PIB *per capita* e também quanto à taxa de alfabetização, o que demonstra que a amostra é diversificada e representa, em alguma medida, as heterogeneidades do estado.

Em cada um dos municípios, foram coletadas as atas das reuniões ocorridas durante o tempo compreendido pela fiscalização da CGU e, de posse dos relatórios da CGU, foram levantadas as constatações apontadas durante a fiscalização do PNAE e feita a análise para averiguar se, a partir das informações registradas na ata das reuniões, o CAE tinha conhecimento das irregularidades detectadas.

5 Relatórios da CGU

Foram analisados dez relatórios de fiscalização, sendo destacadas as falhas encontradas pela CGU na execução do PNAE. Ao todo, foram registradas 82 constatações ou achados de fiscalização, resultando em um número médio de 8,2 constatações por município. No município com o maior número de constatações, foram detectadas 16 falhas, enquanto dois municípios registraram apenas duas constatações cada um. As falhas foram agrupadas nos seguintes grupos, englobando todos os aspectos relativos ao acompanhamento do PNAE: Fornecimento de alimentação escolar; gerenciamento de estoque; cumprimento e adequação do cardápio; atuação do conselho; licitação e contratação de gêneros alimentícios; outros aspectos legais. A tabela a seguir demonstra as falhas detectadas pela CGU nos municípios:

Tabela 2: Constatações por município

| Município | Fornecimento da Alimentação Escolar | Gerenciamento de Estoque | Cumprimento e Adequação do Cardápio | Atuação do Conselho | Licitação e Contratação dos Gêneros Alimentícios | Outros aspectos legais | Total |
|-------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|---------------------|--|------------------------|-----------|
| Aracaju | 1 | 3 | - | 2 | 2 | 2 | 10 |
| Boquim | 1 | - | - | 1 | 3 | - | 5 |
| Cedro de São João | 1 | 2 | 2 | 1 | 4 | 2 | 12 |
| Cristinápolis | 1 | - | 1 | - | 3 | - | 5 |
| Itabaiana | - | 2 | 1 | 1 | 2 | 3 | 9 |
| Nossa Senhora das Dores | 1 | 2 | 1 | 1 | 8 | 3 | 16 |
| Pirambu | - | - | - | 1 | - | 1 | 2 |
| Poço Redondo | 1 | 1 | 1 | 1 | 5 | 2 | 11 |
| Riachão do Dantas | 1 | 3 | - | 1 | 3 | 2 | 10 |
| Ribeirópolis | 1 | - | - | 1 | - | - | 2 |
| Total | 8 | 13 | 6 | 10 | 30 | 15 | 82 |

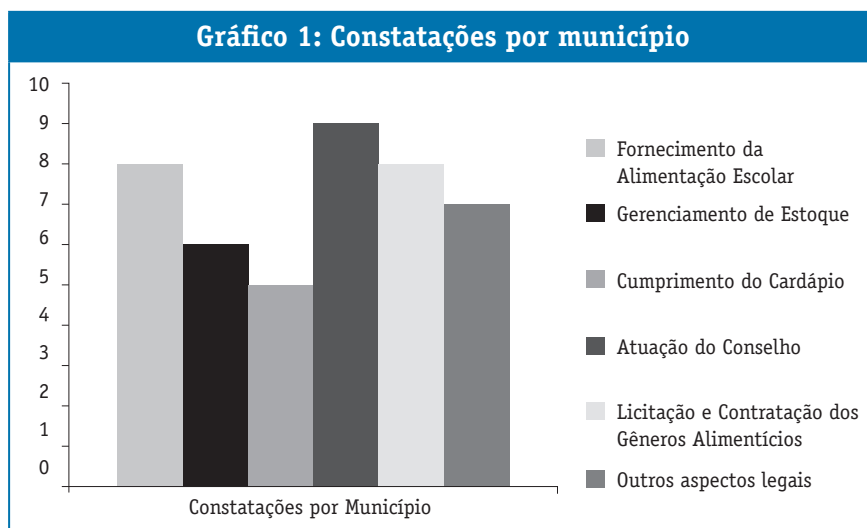
Fonte: Dados da pesquisa.

Verificou-se que a área de Licitação e Contratação dos Gêneros alimentícios apresenta 36,6% do total de falhas detectadas, o que caracteriza um número relevante. Dentre as principais falhas, destacam-se

as seguintes: restrição à competitividade ou direcionamento da licitação, quando foram encontradas evidências de que o processo licitatório foi realizado de maneira a favorecer determinado fornecedor; inobservância a aspectos legais diversos do processo licitatório; aquisição indevida, seja de item não constante do cardápio, seja com fornecedor não vencedor de licitação; fuga da modalidade de licitação, seja por meio do fracionamento, quando não se observa o limite anual relativo às aquisições de gêneros alimentícios para cada modalidade de licitação, seja simplesmente pela não realização de procedimento licitatório para se adquirir os produtos.

Houve 15 falhas classificadas como outros aspectos legais, o que equivale a 18,3% do total, entre as quais foram mais comuns: ausência de identificação das Notas Fiscais de aquisição de gêneros alimentícios, vinculando-as ao PNAE, uma exigência da legislação do Programa; movimentação bancária irregular, com desvios de recursos para contas que não aquela específica do PNAE; ausência de aplicação financeira dos recursos do PNAE, também uma exigência legal; e desvio de finalidade, ou seja, aquisição de produtos não permitidos pelo PNAE.

Para além da análise dos tipos de constatação, é interessante observar não somente a quantidade de falhas detectadas pela CGU, mas também a recorrência com que determinada irregularidade é constatada na amostra de municípios. O gráfico a seguir ilustra bem esta situação:



Fonte: Dados da pesquisa.

A falha identificada mais recorrentemente pela CGU nos municípios examinados no estudo diz respeito à atuação dos conselhos: houve problemas em 9 dos dez municípios. Em seguida, os maiores problemas dizem respeito ao fornecimento da alimentação escolar e à licitação e contratação dos gêneros alimentícios, ambos presentes em oito dos dez municípios. Ressalta-se que a falha menos frequente, que diz respeito ao cumprimento do cardápio, foi detectada em metade dos municípios e que foram identificadas falhas em todos os municípios, evidenciando que a execução do PNAE, a partir da perspectiva da atuação da CGU não tem sido satisfatória, e que três aspectos-chaves do Programa têm sido problemáticos: os procedimentos relativos à contratação dos gêneros alimentícios, o fornecimento da alimentação escolar e a atuação do CAE, que tem como função exatamente acompanhar e fiscalizar a execução do PNAE.

É importante ressaltar que as falhas apontadas pela CGU têm diferentes níveis de gravidade, podendo algumas trazer prejuízo ao funcionamento do Programa, enquanto outras configurariam apenas falhas formais. Dentre essas falhas menores, destacam-se aquelas que foram classificadas neste estudo como “Outros aspectos legais”, em especial a falta de identificação das notas fiscais, falta de informação à sociedade sobre a liberação dos recursos do PNAE, ausência de aplicação financeira dos recursos do Programa, dentre outras.

A grande maioria das irregularidades, entretanto, causa impacto direto à execução do PNAE, como, por exemplo, a falta de fornecimento da alimentação escolar, não cumprimento do cardápio, falta de controle do estoque dos alimentos (que pode ocasionar alimentos vencidos e desvio de itens da alimentação escolar), problemas na licitação e contratação dos gêneros alimentícios, o que pode provocar diversos problemas sérios, tais como contratação a preços superiores aos de mercado, entrega de produtos diferentes daqueles contratados, ausência de fornecimento da alimentação escolar, dentre outros.

Por último, o problema mais recorrente – atuação ineficiente dos conselhos – torna-se grave justamente porque os outros problemas dificilmente serão detectados e, na medida do possível, corrigidos pelo CAE, provocando prejuízos irreparáveis aos alunos beneficiários do PNAE.

6 Atas das reuniões dos Conselhos de Alimentação Escolar

Foram coletadas as atas das reuniões dos dez municípios da amostra, de acordo com o período compreendido pela fiscalização da CGU. O quadro abaixo demonstra a situação:

| Quadro 2: Extensão dos Exames da CGU nos Municípios | |
|---|------------------------------|
| Município | Extensão dos Exames |
| Ribeirópolis | Janeiro a dezembro/2003 |
| Itabaiana | Janeiro/2003 a maio/2004 |
| Poço Redondo | Janeiro/2004 a março/2005 |
| Cedro de São João | Janeiro/2002 a setembro/2003 |
| Riachão do Dantas | Janeiro/2006 a junho/2007 |
| Aracaju | Janeiro/2005 a junho/2006 |
| Pirambu | Janeiro/2002 a agosto/2003 |
| Nossa Senhora das Dores | Janeiro/2004 a maio/2005 |
| Boquim | Janeiro a agosto/2004 |
| Cristinápolis | Janeiro/2004 a novembro/2004 |

Fonte: Relatórios da Controladoria-Geral da União (CGU), 2009.

Considerando que é objetivo da pesquisa avaliar a qualidade da atuação dos conselhos, é necessário evidenciar alguns aspectos que, apesar de não dizerem respeito ao conteúdo das atas, impactam no resultado do acompanhamento do Programa. Em todos os municípios, as Atas eram escritas a mão, fato que não trouxe dificuldade no entendimento de seu conteúdo. A forma de confecção das Atas varia de um município para outro, mas, no geral, as informações essenciais estavam presentes, mesmo que de forma indireta. Em alguns municípios, por exemplo, após breve introdução sempre era apresentada a pauta das reuniões. A maioria, entretanto, não apresentava tal estrutura, sendo necessário compor a pauta a partir dos assuntos efetivamente relatados na Ata. Houve dois fatores relativos à falta de padronização das Atas que inviabilizaram duas análises que se pretendia fazer. A primeira dizia respeito às participações de “não-conselheiros” nas reuniões. Neste ponto, não houve padrão nem em cada município. Alguns conselhos relatavam as participações em algumas Atas, não o fazendo em outras. Outros municípios

sequer faziam menção à participação de não conselheiros, mas, algumas vezes, era relatada a fala de um deles. A segunda análise que foi inviabilizada é relativa às falas entre os conselheiros. Pretendia-se fazer o levantamento de informações como: que conselheiro normalmente relata mais denúncias ou solicita providências para solucionar problemas no PNAE. A maioria dos conselhos, todavia, quando um conselheiro se manifesta, faz, na Ata, uma referência do tipo “um dos conselheiros disse”, ou mesmo faz referência ao nome do conselheiro. Como este trabalho de pesquisa se restringiu à análise das Atas, na grande maioria dos casos não é possível saber qual segmento este ou aquele conselheiro representa. Essas duas análises enriqueceriam a pesquisa, mas não constituem o seu núcleo, não tendo havido, portanto, prejuízo considerável, visto que todas as informações que eram consideradas essenciais à pesquisa puderam ser extraídas das Atas.

Ao todo foram analisadas 61 atas: oito se referiam a reuniões que não aconteceram por falta de quórum, resultando em 53 atas de reuniões que efetivamente ocorreram. A tabela a seguir demonstra o número médio de reuniões do CAE no período fiscalizado pela CGU:

Tabela 3: Frequência de reuniões por conselho

| Município | Reuniões com Quórum | Meses compreendidos pela fiscalização da CGU | Média de reuniões por ano | Frequência |
|-------------------------|---------------------|--|---------------------------|--------------------|
| Riachão do Dantas | 6 | 18 | 4 | Trimestral |
| Poço Redondo | 5 | 15 | 4 | Trimestral |
| Pirambu | 3 | 20 | 1,8 | Semestral ou menos |
| Nossa Senhora das Dores | 2 | 17 | 1,4 | Semestral ou menos |
| Itabaiana | 7 | 17 | 4,9 | Bimestral ou menos |
| Cristinápolis | 7 | 11 | 7,6 | Mensal ou menos |
| Cedro de São João | 2 | 21 | 1,1 | Semestral ou menos |
| Boquim | 6 | 8 | 9 | Mensal ou menos |
| Aracaju | 11 | 18 | 7,3 | Mensal ou menos |
| Ribeirópolis | 4 | 12 | 4 | Trimestral |

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados da tabela evidenciam que, em nenhum dos municípios, houve reuniões mensais do conselho. Longe disso, a média de reuniões

foi de 4,5 por ano, o que significa uma reunião a cada 80 dias. Dois dos municípios, como se pode observar, não chegaram a ter uma reunião por semestre. Apesar de não haver normativo federal que obrigue o CAE a se reunir mensalmente, este é um intervalo de tempo que permite acompanhar de maneira mais efetiva e responder a eventuais irregularidades na execução do PNAE. Com uma reunião a cada 80 dias ou, nos casos mais extremados, menos de duas reuniões por ano, o conselho dificilmente vai conseguir provocar a Administração para que os problemas detectados sejam corrigidos em tempo hábil, sem que causem prejuízos ao público-alvo do Programa, os alunos.

A Tabela 4 mostra outra informação relevante: o número médio de conselheiros por município que estiveram presentes nas reuniões.

Tabela 4: Média de conselheiros presentes às reuniões

| Município | N.º Médio de Conselheiros |
|-------------------------|----------------------------------|
| Aracaju | 7,5 |
| Boquim | 6 |
| Cedro de São João | 3,5 |
| Cristinápolis | 6,9 |
| Itabaiana | 8,3 |
| Nossa Senhora das dores | 5 |
| Pirambu | 8 |
| Poço Redondo | 8,6 |
| Riachão do Dantas | 7 |
| Ribeirópolis | 13,8 |

Fonte: Dados da pesquisa.

O número médio de conselheiros, considerando todas as reuniões de todos os municípios foi de 7,5 por reunião, o que é um excelente resultado, visto que o CAE é composto normalmente por sete conselheiros titulares e sete suplentes, o que demonstra que, na média, há conselheiros suplentes participando costumeiramente das reuniões. Chama a atenção positivamente o município de Ribeirópolis, com média de quase 14 conselheiros por reunião, o que significa a totalidade do conselho, com titulares e suplentes. Negativamente, destaca-se o município de Cedro de São João, com média de 3,5 conselheiros por reunião, um número que,

na verdade, nem configura quórum para que uma reunião efetivamente ocorresse. Ressalta-se que neste município, conforme dados da Tabela 1, ocorreram somente duas reuniões no período de 21 meses.

Para se verificar como os conselheiros têm atuado, é relevante saber quais têm sido os assuntos mais discutidos em suas reuniões. Dessa forma, foram analisadas as pautas das reuniões, dividindo-as em quatro categorias, conforme demonstrado na tabela a seguir:

| Tabela 5: Pautas das reuniões | | | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------------|--|--------------------------------|--------------|
| Município | Acompa- nhamento do PNAE | Cardápio Escolar | Eleições e outros assuntos internos | Prestação de Contas | Total |
| Riachão do Dantas | 3 ¹ | 2 | 1 | 1 | 7 |
| Poço Redondo | 2 | 2 | 3 | - | 7 |
| Pirambu | 2 | - | - | 1 | 3 |
| Nossa Senhora das Dores | 2 | 1 | - | 1 | 4 |
| Itabaiana | 4 | 1 | 4 | - | 9 |
| Cristinápolis | 6 | 1 | 1 | - | 8 |
| Cedro de São João | 2 | - | - | - | 2 |
| Boquim | 6 | 3 | - | 1 | 10 |
| Aracaju | 7 | 3 | 5 | 2 | 17 |
| Ribeirópolis | 4 | - | - | - | 4 |
| Total | 38 | 13 | 14 | 6 | 71 |

¹ Número de reuniões em que o assunto foi comentado.

Fonte: Dados da pesquisa.

Como se pode observar, o assunto mais frequentemente discutido nas reuniões do CAE é o acompanhamento do PNAE, que foi pauta de reunião do CAE de todos os municípios ao menos duas vezes e que constitui 54% do total de pautas discutidas. Note-se que, para efeito de classificação, foram considerados como acompanhamento do PNAE todos os assuntos que envolvessem visita às escolas, discussão sobre situação do PNAE, recepção de denúncias, análise de documentos, visita a almoxarifado, dentre outros diretamente ligados à execução do Programa. Para os objetivos dessa pesquisa, esse é o assunto mais relevante, pois é

a partir do que foi discutido pelos conselheiros, que, em comparação às constatações da CGU, analisar-se-á de que forma o CAE tem cumprido o seu papel de acompanhar e fiscalizar a execução do PNAE.

Também constituem assuntos largamente discutidos nas reuniões do conselho o cardápio escolar, quando normalmente o nutricionista do município participa da reunião para elaboração e aprovação, e eleições e assuntos internos do conselho, tais como substituição de membros, escolha de Presidente, Vice-Presidente e Secretário, participação em cursos e treinamentos etc.

Adicionalmente, a prestação de contas do PNAE foi discutida em cinco dos dez municípios, situação que causa estranheza, uma vez que faz parte das atribuições do CAE reunir-se para analisar e aprovar a prestação de contas do Programa, informação que, obrigatoriamente, deve constar em ata.

Consta nas atas das reuniões dos municípios, no total, o registro de seis denúncias, oriundas da sociedade. Deste total, os conselhos apuraram apenas uma, ou seja, para 83,3% das denúncias de irregularidades recebidas pelos CAEs não houve sequer iniciativa do conselho no sentido de verificar se o problema apontado realmente existia.

Em relação à atuação do CAE no acompanhamento do PNAE, são indicadores relevantes o número de visitas realizadas pelo conselho às escolas, para averiguar as condições de preparação, armazenamento e distribuição da alimentação aos alunos, ao almoxarifado central do PNAE, para verificar os procedimentos de entrada e saída dos gêneros alimentícios, bem como as condições de armazenamento dos alimentos e a quantidade de vezes que os conselheiros analisam a documentação relativa ao Programa. A tabela seguinte demonstra quantas vezes os conselhos de cada município realizaram as atividades de acompanhamento citadas:

Tabela 6: Atividades de acompanhamento realizadas pelos conselhos

| Município | Visitas às Escolas | Visitas ao Almozarifado | Análise Documental |
|-------------------------|---------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| Aracaju | - | - | 1 |
| Boquim | 4 | 2 | 1 |
| Cedro de São João | 1 | - | - |
| Cristinápolis | 2 | - | - |
| Itabaiana | - | - | - |
| Nossa Senhora das Dores | - | - | - |
| Pirambu | 2 | - | - |
| Poço Redondo | - | - | - |
| Riachão do Dantas | 1 | - | - |
| Ribeirópolis | 2 | - | 1 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados demonstram que os conselhos não têm cumprido sua obrigação elementar a contento. Se não há o relato nas atas de que os conselheiros realizaram visitas às escolas, ao almozarifado, ou fizeram análise documental, então não há como comprovar que sua atuação foi adequada. Apenas metade dos conselhos dos dez municípios reportou a realização de visitas às escolas, enquanto apenas um município reportou a realização de visita ao almozarifado do PNAE e três municípios relataram a realização de análise de documentos relativos ao Programa. Apesar de a visita às escolas ou ao almozarifado serem ações do CAE que ocorrem fora de reunião, é necessário que o conselho evidencie a sua atuação e demonstre que vem acompanhando regularmente o PNAE. Uma das formas de se evidenciar isso é por meio das atas, que registram (ou espera-se que registrem) as discussões e decisões tomadas pelos conselheiros no acompanhamento da execução do PNAE. Há a possibilidade, portanto, de que os conselhos tenham se feito visitas às escolas ou ao almozarifado sem que tenham reportado tal fato nas atas.

Quando se comparam os dados das visitas com o número de meses compreendidos pela pesquisa, verifica-se que a situação é ainda mais preocupante, conforme demonstra a Tabela 7:

Tabela 7: Atividades de acompanhamento realizadas pelos conselhos por ano

| Município | Meses | Visitas às escolas/ano | Visitas ao almoxarifado/mês | Análise documental/mês |
|-------------------------|-------|------------------------|-----------------------------|------------------------|
| Aracaju | 18 | - | - | 0,7 |
| Boquim | 8 | 6,0 | 3,0 | 1,5 |
| Cedro de São João | 21 | 0,6 | - | - |
| Cristinápolis | 11 | 2,2 | - | - |
| Itabaiana | 17 | - | - | - |
| Nossa Senhora das Dores | 17 | - | - | - |
| Pirambu | 20 | 1,2 | - | - |
| Poço Redondo | 15 | - | - | - |
| Riachão do Dantas | 18 | 0,7 | - | - |
| Ribeirópolis | 12 | 2,0 | - | 1,0 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Como se pode verificar, com exceção do Município de Boquim, que realizou, em média, seis visitas por ano às escolas, três ao almoxarifado, e 1,5 análises documentais, evidenciando a presença física dos conselheiros nos locais diretamente relacionados à execução do PNAE, todos os outros municípios apresentam números sintomáticos do não acompanhamento do Programa.

Quanto às visitas às escolas, chama a atenção o caso de Aracaju, cujos conselheiros, no período analisado, discutiram em quatro reuniões a forma mais adequada e eficiente de se realizar as visitas às escolas. Todavia, não realizaram, efetivamente, nenhuma visita. Os outros municípios que relataram visitas às escolas o fizeram, quando muito, duas vezes ao ano. Ressalte-se que a visita realizada pelo CAE do município de Riachão do Dantas teve como objetivo a apuração de uma denúncia, não sendo oriunda da atividade cotidiana do conselho. Três dos dez municípios passaram longos períodos, superiores a um ano, sem relatar nenhuma inspeção física e nenhuma análise documental.

Essa ausência dos conselheiros nos locais de execução do Programa e a falta da análise da documentação relativa às despesas do PNAE compõem um problema que, aliado à baixa frequência de reuniões, em média

a cada 80 dias, e ao baixo índice de 16,7% de denúncias apuradas, apontam que a atuação dos CAEs tem sido incipiente, principalmente porque, da forma como eles têm realizado suas atividades, não será possível detectar um problema tão logo ele surja e adotar as medidas necessárias para resolvê-lo, de maneira a evitar prejuízos na execução do Programa, o que implica, necessariamente, serviços mal prestados aos alunos beneficiários, que, na maioria das vezes, tanto dependem do PNAE.

Nas atas das reuniões, também são registrados os problemas na execução do Programa sobre os quais os conselheiros tinham conhecimento, fosse por conta da sua atuação, fosse por conta de o representante do Poder Executivo ter mencionado durante as reuniões. A Tabela 8 demonstra o número de problemas que constam nas atas, por município:

| Tabela 8: Número de falhas relatadas nas atas | |
|--|----------------------|
| Município | N.º de Falhas |
| Aracaju | 2 |
| Boquim | 2 |
| Cedro de São João | - |
| Cristinápolis | 5 |
| Itabaiana | 1 |
| Nossa Senhora das Dores | - |
| Pirambu | - |
| Poço Redondo | 1 |
| Riachão do Dantas | 6 |
| Ribeirópolis | - |
| Total | 17 |

Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se que em quatro dos dez municípios não foi reportada nenhuma falha no PNAE. No Município de Riachão do Dantas, onde foi apontado o maior número de falhas, chama a atenção o fato de que foi registrada em ata, conforme consta na Tabela 5, apenas uma visita às escolas para apurar uma denúncia, nenhuma visita ao almoxarifado do PNAE e nenhuma análise documental.

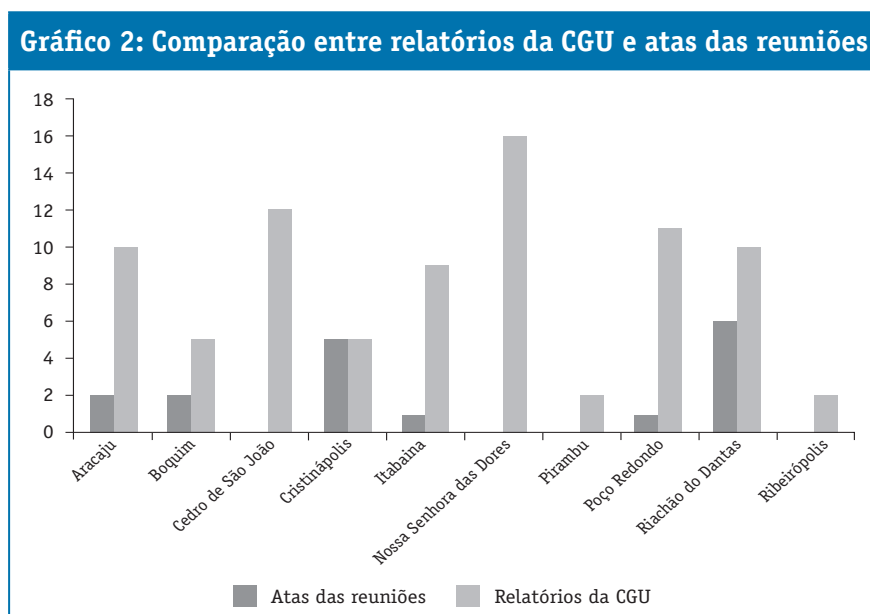
As falhas apontadas pelo conselho concentram-se, especialmente, em problemas relativos à estrutura para distribuição e preparação dos

alimentos, com 41,2% dos casos, e na falta de gêneros alimentícios, com 29,4%.

No capítulo seguinte, em que será feita a análise dos relatórios da CGU em comparação com as atas das reuniões, as irregularidades detectadas serão apresentadas de maneira mais detalhada.

7 Comparação entre os Relatórios da CGU e as Atas dos Conselhos

Foram selecionados dez municípios para compor a amostra, de um total de 27 municípios fiscalizados em Sergipe por meio do Programa de Fiscalização a Partir de Sorteios Públicos. Em cada um destes municípios, foram analisados o Relatório de Fiscalização da CGU relativo ao PNAE e as atas das reuniões do CAE durante o período compreendido pela fiscalização da CGU. Os dez relatórios analisados apresentaram, ao todo, 82 constatações. As 53 atas analisadas apresentaram, no total, 17 constatações. O gráfico a seguir ilustra a comparação entre a quantidade de irregularidades apontadas pela CGU e aquilo que foi registrado nas atas:



Fonte: Dados da pesquisa.

Em quatro municípios não foram relatadas irregularidades pelos conselhos. Já para os outros seis municípios, pode-se perceber que o número de irregularidades relatadas pela CGU foi igual ao número de irregularidades relatadas nas atas das reuniões dos conselhos apenas em Cristinápolis. Nos outros, a diferença é muito grande, com a variação a maior a favor das constatações da CGU indo de 67% no caso de Riachão do Dantas, até 1000%, no caso de Poço Redondo. Ao se analisar a situação em que se encontram os conselhos e a própria CGU, percebe-se que os dados tenderiam a estar invertidos, com o CAE tendo maior possibilidade de apurar mais problemas, visto que enquanto os conselheiros estão todos os dias do ano no município, vendo de perto a execução do problema, convivendo com o gestor, com os professores e alunos, e reunindo-se para discutirem a execução do PNAE, o Relatório da CGU é oriundo de uma fiscalização realizada durante o período médio de uma semana, na qual são feitas visitas às escolas, ao almoxarifado, são analisados todos os documentos relativos ao Programa, além de serem aplicados questionários aos gestores, professores e mesmo pais de alunos sobre a execução do Programa.

Essa ausência nas atas de menção a irregularidades no PNAE em alguns municípios e o baixo número de irregularidades apontadas nos outros se tornam um problema a partir do momento em que deixam transparecer que o Programa vem sendo bem executado. A partir da análise das falhas apontadas pela CGU, percebe-se que somente o município de Pirambu não apresentou falhas graves na execução do PNAE. Todos os outros municípios tiveram problemas em áreas-chave, como o fornecimento da alimentação escolar aos alunos e a licitação e contratação dos gêneros alimentícios.

É esperado que a CGU detecte problemas na execução do PNAE que o conselho não detecte, assim como vale também o inverso, ou seja, o CAE apontar problemas não detectados pela CGU. Foi realizado um levantamento sobre esse aspecto e chegou-se à conclusão de que a grande maioria das irregularidades apontadas por um não é detectada pelo outro, conforme evidencia a tabela a seguir:

| Tabela 9: Índice de detecção de falhas | | | | | | |
|--|----------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------------------|---------------------|--------------------|
| Município | Constatações do Relatório da CGU | | | Constatações apontadas nas Atas | | |
| | N.º | Detectadas pelo CAE | Índice de detecção | N.º | Detectadas pela CGU | Índice de detecção |
| Aracaju | 10 | 1 | 10,00% | 2 | 1 | 50,00% |
| Boquim | 5 | - | 0,00% | 2 | - | 0,00% |
| Cedro de São João | 12 | - | 0,00% | - | - | Não se Aplica |
| Cristinápolis | 5 | - | 0,00% | 5 | - | 0,00% |
| Itabaiana | 9 | - | 0,00% | 1 | - | 0,00% |
| Nossa Senhora das Dores | 16 | - | 0,00% | - | - | Não se Aplica |
| Pirambu | 2 | - | 0,00% | - | - | Não se Aplica |
| Poço Redondo | 11 | 1 | 9,10% | 1 | 1 | 100,00% |
| Riachão do Dantas | 10 | 3 | 30,00% | 6 | 3 | 50,00% |
| Ribeirópolis | 2 | - | 0,00% | - | - | Não se Aplica |
| Total | 82 | 5 | 6,10% | 17 | 5 | 29,40% |

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebe-se que os índices gerais de detecção foram, para os conselhos, de 6,1% das falhas apontadas pela CGU, e, para a CGU, de 29,4% das falhas apontadas pelo CAE. Por coincidência, a quantidade de falhas detectadas pela CGU e pelos CAEs foi igual, até mesmo em relação aos municípios: Aracaju, Poço Redondo e Riachão do Dantas. Ressalta-se que há diferença significativa entre as falhas detectadas pela CGU e pelos CAEs, apenas em relação à área em que se concentraram:

Enquanto 30 das 82 falhas apontadas pela CGU (36,6% do total) diziam respeito à área de licitação e contratação dos gêneros alimentícios, apenas duas das falhas detectadas pelo CAE (11,7% do total) se enquadravam nessa área, e especificamente em relação ao cumprimento do contrato, e não no tocante à licitação.

As falhas predominantemente apontadas pelos conselhos são relacionadas à estrutura para distribuição e preparação dos alimentos, com sete das 17 falhas (41,2% do total). Apesar disso, ambos detectaram falhas relacionadas a: falta de alimentos; não cumprimento do cardápio; problemas no controle de estoque dos alimentos; falta de estrutura nas escolas; e descumprimento da legislação do PNAE.

Uma falha que foi apontada em nove dos dez municípios pela CGU diz respeito à atuação dos CAEs, mas os conselheiros, em nenhum momento, por meio das atas, apontaram a si mesmos como tendo uma atuação incipiente.

Apesar de o índice de detecção de falhas da CGU não ter sido alto (29,4% do total), merece destaque, todavia, o baixo número de falhas detectadas pelos CAEs, pois, além do baixo percentual (6,1%), deve ser considerado também o grande número de irregularidades apontadas pela CGU (em média 8,2 falhas por município).

Neste prisma, verifica-se o caso de municípios como Cedro de São João e Nossa Senhora das Dores, apenas para citar os casos extremos, com 12 e 16 constatações detectadas respectivamente, em todas as áreas de execução do PNAE, e cujos conselhos nada apontaram, como se o Programa estivesse funcionando perfeitamente.

8 Conclusão

Os conselhos são uma das formas mais eficientes, atualmente, de permitir a participação popular nas políticas públicas. Um conselho que funcione 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 caso dos Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios não é diferente. Considerando a carência pela qual passam milhões de famílias em todo o Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar representa não só um lanche para os alunos da rede pública, mas, muitas vezes, a refeição mais completa que muitos deles terão durante o dia. Assim, 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 representantes de professores, alunos ou a trabalhadores da educação, que, de qualquer modo, convivem diariamente com a distribuição dos alimentos para o público-alvo do Programa.

Considerando a função de controle da CGU e a existência de Relatórios de Fiscalização relativos ao PNAE disponíveis na internet demonstrando os resultados da execução do Programa em 27 dos 75 municípios sergipanos, é possível avaliar até que ponto os conselhos têm cumprido suas atribuições, a partir da comparação das atas de suas reuniões com as irregularidades que a CGU detectou nos municípios.

Em relação às falhas ou irregularidades detectadas na execução do PNAE, enquanto a CGU, durante um período médio de fiscalização de uma semana, detectou 8,2 irregularidades por município, os conselhos, em um período médio de 15,7 meses, detectaram 1,7 irregularidades por município. Enquanto a CGU detectou falhas em todos os municípios, quatro CAEs não relataram nenhuma falha na execução do PNAE em sua cidade. Para completar, das 82 falhas detectadas pela CGU, somente 5

(6,1%) foram detectadas pelos conselhos, e em sete municípios o CAE não relatou nenhuma das falhas.

Enquanto do ponto de vista da CGU a execução do PNAE foi problemática em quase todos os municípios (à exceção de Pirambu, cujas falhas não foram consideradas graves), o cenário apresentado pelos conselhos é totalmente diverso, dando a impressão de que o Programa estaria sendo executado de forma regular. Assim, é possível afirmar que, a partir da comparação das atas das reuniões com os Relatórios de Fiscalização da CGU, os Conselhos de Alimentação Escolar dos municípios da amostra não têm cumprido as suas atribuições, estabelecidas no art. 27 da Resolução/CD/FNDE n.º 38/2009, principalmente aquelas constantes nos incisos I ao III: acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos princípios e diretrizes do PNAE; acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; e zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos.

O próprio conteúdo das atas fornece informações que apontam algumas possíveis razões para os conselhos terem atuado de forma incipiente:

Inicialmente, cumpre ressaltar que a rotina dos conselhos não contribuiu para que houvesse uma atuação eficaz. Nenhum dos municípios chegou a se reunir uma vez por mês, sendo a média de reuniões de 4,5 por ano. A média de visitas às escolas, visitas ao almoxarifado do PNAE e de análise de documentos do Programa foi ainda pior: à exceção do CAE de Boquim, que realizou as três atividades citadas e cuja média de visitas às escolas foi de seis por ano, os outros municípios pouco ou nada fizeram. Nenhum outro município realizou visitas ao almoxarifado do PNAE, tornando-se inviável comprovar se os alimentos estavam sendo corretamente estocados, se havia controle de entrada e saída de materiais, se os itens recebidos estavam de acordo com aquilo que foi licitado, entre outras irregularidades que poderiam ser evitadas com a simples visita dos conselheiros. O mesmo vale para a análise documental, realizada apenas por outros dois municípios além de Boquim, e uma única vez cada um. Em relação a este último fato, fica justificado porque, enquanto a CGU detectou 30 falhas apenas na licitação e nos

contratos relativos aos gêneros alimentícios, apenas um dos dez conselhos, o de Aracaju, que relatou ter realizado uma análise documental, detectou duas falhas nessa área.

Há ainda a questão das denúncias, citadas em cinco dos dez municípios. Do total de seis denúncias apresentadas, os conselhos evidenciaram a apuração de apenas uma, mostrando-se incapaz de responder às demandas da sociedade.

Para contrastar com os dados acima, a média de participação dos conselheiros nos municípios foi de 7,5 por reunião, o que pode ser considerado excelente, uma vez que, usualmente, há sete conselheiros titulares. Isso demonstra que o simples comparecimento às reuniões não torna o conselheiro atuante, nem o conselho mais eficiente.

A priori, pode-se ter a impressão de que os resultados desta pesquisa apontam para o fato de que nenhum dos Conselhos de Alimentação Escolar dos municípios da amostra foi eficiente no tocante à fiscalização. É interessante observar que, apesar de terem sido detectados problemas na fiscalização do PNAE em todos os conselhos, há heterogeneidade entre os municípios em relação ao seu desempenho. Uns são claramente melhores que outros: enquanto alguns possuem prática de visitar as escolas e os almoxarifados, outros sequer se reúnem; enquanto alguns relatam denúncias oriundas da sociedade, outros somente apontam a execução regular do Programa e não conseguem comprovar a sua própria atuação. O estudo dessas diferenças será objeto de trabalhos futuros.

Os Conselhos de Alimentação Escolar, de forma geral, tendem a ser menos atuantes na fiscalização do que a CGU, e é necessário incrementar o seu papel no controle social para superar o déficit que existe atualmente. Percebeu-se também que, ao mesmo tempo em que a CGU detecta falhas não percebidas pelos conselhos, estes também apontaram problemas não detectados pela CGU, o que demonstra que há uma importante atuação complementar das duas formas de fiscalização que precisa ser intensificada. Vale salientar a deficiência dos CAEs especialmente no que se refere à parte de licitação e contratação dos gêneros alimentícios. Este fato aponta para uma necessidade especial de treinamento nessa área, haja vista que as outras formas de atuação do conselho (gerenciamento de estoque, cumprimento do cardápio, higiene na preparação dos

alimentos, fornecimento dos alimentos) requerem conhecimentos menos técnicos.

Por fim, é relevante lembrar que os conselhos são uma forma de *accountability* relativamente nova, que, como foi demonstrado, sequer se encaixa perfeitamente nos tipos consagrados de *accountability*, trazendo elementos da *accountability* horizontal e da *accountability* social. Há, portanto, muito espaço para que sua maneira de atuar evolua, e, no caso especial dos Conselhos de Alimentação Escolar, a própria legislação vem fortalecendo essa tendência ao prever que a sua composição seja, na maioria, de representantes da sociedade civil.

É fundamental que, do lado da *accountability* horizontal – o Poder Executivo, neste caso – sejam dadas condições para que o conselho atue, com estrutura adequada, apoio nas ações de acompanhamento e, especialmente, autonomia para os conselheiros. Do lado da *accountability* social, por sua vez, é fundamental que a sociedade busque cada vez mais tomar conhecimento das políticas públicas que são executadas e que tenha interesse também em acompanhá-las, de forma institucionalizada, por meio dos conselhos. Só é possível haver um conselho atuante se os seus membros tiverem interesse em fazer o controle social e se dispuserem a investir seu tempo acompanhando e fiscalizando, com a consciência de que, ao abrir mão da sua comodidade, estão sendo livres para agir em prol do bem comum, ou seja, estão sendo verdadeiros cidadãos.

Referências

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. In: STARLING, H. M. M.; AVRITZER, L.; GUIMARÃES, J.; BIGNOTTO, N. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 363-371. v. 1.

ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular, e accountability**. Lua Nova, n. 55-56, São Paulo, 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452002000100004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 6 fev. 2010.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. São Paulo: Lua Nova, 2000. p. 25-46. v. 49

_____. **Instituições participativas e desenho institucional:** algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Publica*, Campinas, v. 14, n. 1, June 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nr m=iso>. Acesso em: 6 fev. 2010.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas.** Belo Horizonte: Teoria & Sociedade (UFMG). p. 16-41, 2005.

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de S. (Org.). **Democratizar a Democracia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIGNOTTO, N. **Das barricadas à vida privada.** Belo Horizonte: Nova Economia, n. 16, p. 459-480, setembro-dezembro de 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 fev. 2010.

_____. **Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 fev. 2010.

_____. **Decreto n.º 5.683, de 24 de janeiro de 2006.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 6 fev. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados:** o Rio de Janeiro e a República que não foi. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Produto Interno Bruto – PIB per capita.** Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/pib/padroo.asp>>. Acesso em: 16 fev. 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **A CGU.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/CGU/>>. Acesso em: 6 fev. 2010.

_____. **Fiscalização de Recursos Federais a partir de Sorteios Públicos.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>>. Acesso em: 6 fev. 2010.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, ano 2, nº 3, dez. 2005 – ISSN – 1807-698X. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>>. Acesso em: 17 fev. 2010.

CUNHA, Eleonora S. M.; ALMEIDA, Debora R. **O potencial dos conselhos de políticas para alteração da relação entre Estado e Sociedade no Brasil**. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009a.

_____. **A produção de conhecimento sobre os conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos**. In: I Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, 2009, Belo Horizonte. A Ciência Política e seus desafios metodológicos, 2009b.

FABRE, Hebert Samuel Carafa; CORDONI JR, Luiz. **Conselho Municipal de Saúde De Londrina: perfil dos representantes dos usuários**. Espaço Para a Saúde, 2004, n. 2, v. 5, p. 1-16.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo Local e Novas Formas de Provisão e Gestão de Serviços Públicos No Brasil. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 31, n. 3, p. 191-192, 1997.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**. São Paulo: Lua Nova, 2000. p. 47-68. v. 49.

FLORENZANO, M. **República (na segunda metade do século XVIII – história) e Republicanismo (na segunda metade do século XX – historiografia)**. Lisboa, Clio, v. 14-15, p. 33-52, 2006.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2003, n. 21, p. 125-145.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE – Cidades**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em: 6 fev. 2010.

LOBO, Aristides da Silveira. Cartas do Rio: acontecimento único. **Diário Popular**, Rio de Janeiro, 15 nov. 1889. Disponível em: <http://www.franklinmartins.com.br/estacao_historia.php>. Acesso em: 6 fev. 2010.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. São Paulo: Lua Nova, 2007. V. 70. p. 139-170.

MATOS, Marlise. **Cidadania porque, quando, para quê e para quem?** Desafios contemporâneos ao Estado e à democracia inclusiva. 2009. (Texto não publicado).

MELLO, Maria Tereza Chaves de. **A república consentida: cultura democrática e científica do final do Império**. Rio de Janeiro: Editora FGV: Editora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (ed rur), 2007.

MIGUEL, Luis Felipe. **Representação política em 3-D**: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. São Paulo: RBCS, 2003. v. 18 n. 51. p. 123-193.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 38/2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-legislacao>>. Acesso em: 6 fev. 2010a.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>>. Acesso em: 6 fev. 2010b.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório da Situação de Mandato do CAE**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-consultas>>. Acesso em: 6 fev. 2010c.

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova, 44. 1998. p. 27-52.

PERUZZOTTI, Enrique. **A política de accountability social na América Latina**. Documento de Trabajo. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. 2005. Tradução Daniela Mateus de Vasconcelos.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/>>. Acesso: em 16 fev. 2010.

REIS, Elisa P. **História, Teoria e Utopia**. In: Seminário Internacional sobre Justiça e Cidadania, 1997. Justiça e Cidadania Rio de Janeiro. (No prelo).

SAMPAIO, Sergio Blasbalg de Arruda. **O olhar governamental sobre os Conselhos de políticas públicas**: o caso do Conselho Municipal de Saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2006. 179f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/2396>>. Acesso em: 6 fev. 2010.

SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing *accountability*. In: SCHEDLER, Andréas; Diamond, Larry; PLATTNER, Marc F. (Eds.). **The self-Restraining State**. Power and *Accountability* in new democracies. Boulder and London, Lynne Rienner Publishers. 1999. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=MD8Vx1HLOZgC&printsec=frontcover>>. Acesso em: 2 jan. 2010.

STARLING, H. M. M. Ditadura Militar. In: STARLING, H. M. M.; AVRITZER, L.; GUIMARÃES, J; BIGNOTTO, N. (Org.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, v. 1, p. 251-260.

_____. **Republicanism**: alguns apontamentos. Texto escrito para a disciplina Democracia e República: Pensamento e Prática do curso Democracia, Participação e República. 2008.

TATAGIBA, Luciana. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa**: aprofundando o debate. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 25, Nov. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 6 fev. 2010.

VAN STRALEN, Cornelis Johannes et al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2006, v. 11, n. 3, p. 621-632. ISSN 1413-8123.