

# ***ACCOUNTABILITY* E PARTICIPAÇÃO POPULAR: O PAPEL DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMOS DE GESTÃO PÚBLICA.**

Eliane Leão Fernandes<sup>1</sup>

## **RESUMO**

O presente artigo trata da introdução, pelo Estado, de novos mecanismos de gestão pública e do controle como instrumento de *accountability*, a partir da análise do papel dos Conselhos de políticas pública, em especial do Conselho de Alimentação Escolar, centrando atenção na participação popular, no controle social e ética na conduta da prestação do serviço público.

**PALAVRAS-CHAVES:** *Accountability*. Participação popular. Controle Social,

## **ABSTRACT**

The present article deals with the introduction, for the State, of new mechanisms of public administration and the control as instrument of *accountability*, from the analysis of the paper of the Advice of politics public, in special of the Advice of Pertaining to school Feeding, centering attention in the popular participation, in the social and ethical control in the behavior of the installment of the public service.

**KEYWORDS:** *Accountability*. Popular participation. Social control.

## **RESUMEN**

Este artículo trata de la introducción por parte del Estado, nuevos mecanismos de gestión pública y el control como un instrumento de rendición de cuentas, a partir del análisis del papel de los consejos de políticas públicas, en particular el Consejo de las comidas escolares, la atención se centra en la participación popular, en el control social y la ética en la realización de la prestación de servicios públicos.

**PALABRAS CLAVE:** *Accountability*. La participación popular. El control social.

---

<sup>1</sup> Mestre em La Ciência de la Educación. Especialista em Educação Fiscal e Cidadania, Licenciada em Educação Física. Tutora de Educação a Distância. *E-mail:* li\_leoa@hotmail.com

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição cidadã”, possibilitou ao Brasil ter uma forma de governo numa perspectiva de democracia representativa e participativa quando consolida a participação da sociedade na gestão das políticas públicas através dos artigos 194, inciso VII; art. 198, II; art 204, II; art. 206,VI e art 227, parágrafo 7.

Desta consolidação diversos mecanismos de participação foram implantados ou implementados. O orçamento participativo, os plebiscitos, a iniciativa popular, os conselhos, etc. são exemplos de mobilizações que a sociedade propõem para que haja maior controle social e transparência nas ações.

Entretanto, a sociedade necessitava participar de maneira colegiada, como órgão representativo da sociedade e com caráter permanente, para que pudesse exercer as funções de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação de maneira a validar o resultado das políticas públicas.

Foi a partir dessas necessidades, que na década de 90, os Conselhos surgiram e passaram a configurar como espaços públicos de articulação entre a sociedade e o Estado. É a atuação efetiva dos conselhos que possibilitará a participação da sociedade nas esferas do Estado e contribuirá para que haja maior controle social.

Neste contexto, o Ministério da Educação, através do Programa de Alimentação Escolar instituiu o Conselho de Alimentação Escolar, que objetiva propiciar que o exercício da gestão democrática e participativa seja uma constante para todos os cidadãos brasileiros.

Nesta perspectiva, o referido artigo propõe fazer uma breve análise da participação e o *accountability* dos conselhos de políticas públicas, em especial o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), como um dos mecanismos de controle social e a ética na gestão pública.

## 2. O ESTADO BRASILEIRO

A estrutura do Estado constitui um poder estático. Para ser dinamizado necessita contar com a presença do ser humano. Surgem então os governantes, que são os grupos escolhidos pela Sociedade e que vão exercer o poder de conduzir o Estado. São as “elites dirigentes” e darão funcionalidade ao Estado, elaborando e aprovando as leis, controlando seu cumprimento, administrando as instituições, exercendo a burocracia estatal e estabelecendo as relações com os outros países.

São elementos do Estado: O poder político soberano, o povo, o território e o governo. O Governo, como sabemos, é um dos elementos fundamentais na administração do país. É formado por um conjunto de pessoas que irão dirigi-lo e administrá-lo. É através do governo que se manifesta o poder soberano do Estado, de caráter transitório, cuja responsabilidade é gerir a “coisa pública”. Rua (1998), conceitua esfera pública como:

Coisa Pública é o conjunto de bens patrimoniais e recursos financeiros originados dos impostos pagos pelos cidadãos sendo, por isso, propriedade da coletividade. Desta forma, a “coisa pública” é muito diferente da propriedade privada, que consiste em um direito de exclusividade no desfrute de qualquer bem ou serviço obtido por meios privados. Em segundo lugar, além do patrimônio material, a “coisa pública” abrange também as instituições do regime político, construídas pelo esforço e envolvimento da sociedade. Finalmente, o conceito de “coisa pública” abrange também um significado mais amplo de patrimônio comum do povo, compreendendo tudo o que é público, inclusive a educação, a cultura, a ciência e a tecnologia, o meio ambiente, etc. Dada a sua natureza, nessas três acepções, a “coisa pública” é mais que “estatal”, e deve ser gerida tendo em vista o interesse da sociedade - e não o interesse de grupos privados ou um suposto interesse do Estado.

A estrutura governacional do Estado brasileiro está dividida em três níveis e estão assegurados pelo artigo 1º da Constituição Federal de 1988, que dispõe que “o Brasil é uma república federativa, constituída pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.”. O Sistema de governo no Brasil é o sistema presidencialista. O Estado tem como função típica, as seguintes classificações: função Alocativa, função Distributiva e função Estabilizadora. E é na Administração Pública que se fortalece o relacionamento entre o Estado e a sociedade.

### 3. GESTÃO PÚBLICA

No Brasil onde a situação apresentada pelo Relatório do Banco Mundial em outubro de 2003, 53 milhões de pessoas estão abaixo da linha da pobreza, ou seja, 34% da população, os 10% mais pobres detêm 0,9% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos acumulam 47,2%, é o reflexo mais perverso da concentração da propriedade e da renda e da enorme assimetria social. A crescente densidade organizacional que passa a sociedade civil corrobora para o descompasso entre o Estado e a sociedade. Disso resulta a necessidade de atuação da administração pública no contexto de bem gerenciar a aplicação dos recursos utilizados nos serviços públicos.

Para muitos autores e dicionários, a palavra “gestão” e “administração” são sinônimas e são usadas na esfera pública para designar métodos diferentes aplicados. Todavia, a palavra “Administração” está ligada à idéia da teoria clássica, que tem como funções básicas: planejar, controlar, comandar, coordenar, organizar e a palavra “Gestão” significa a utilização no Estado de métodos mais recentes que são utilizados nas empresas. Para leigos da área de administração, gestão significa maior rigidez no ato de administrar.

Para se obter uma boa gestão pública é necessário que haja o compartilhamento das informações e sejam nivelados os dados. Essa postura incita à participação da sociedade, remete à co-responsabilidade entre Estado e cidadão para melhor gerir o bem público e busca promover a *accountability* na administração pública.

Numa gestão pública participativa, o cidadão avalia a eficiência do Estado, avalia se a postura do governante é condizente com suas propostas e, quando consciente de seu papel social, participa do sucesso da administração pública.

Para que haja um resultado fiscal desejado pela sociedade, e esses recursos seja suficientes para a manutenção do Estado, que consiga desempenhar suas funções básicas e tenha recursos que possibilitem investimentos públicos onde sejam necessários, atenuando as desigualdades sociais, é mister que a administração possua um sistema de gestão pública compartilhada onde, sociedade e estado, sejam parceiros e participes das responsabilidades.

## 4. ACCOUNTABILITY, PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

### 4.1 *Accountability*

*Accountability* é uma palavra que tem origem inglesa, sem tradução para o português, mas que significa a obrigação que a administração tem de prestar contas de todo resultado alcançado, em função da delegação de poder dada a um indivíduo ou ao Estado pela sociedade. Nesta perspectiva a *accountability*, na Administração Pública, está ligada à descentralização de responsabilidades atribuindo poder de administrar à sociedade organizada em empresas que não tenham fins lucrativos. Como exemplo: Organizações não-governamentais, associações, cooperativas. Para isso é fundamental que haja confiança na relação sociedade e governo.

Importante frisar que existe uma diferença operacional entre controle e *accountability*, para Abrucio e Pó (2006, p.686):

[...] controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático, indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle.

Na *accountability* existem dois mecanismos interdependentes de ação: A *Accountability* vertical – é o controle da sociedade em relação ao Estado. A sociedade pode, através do voto, punir ou premiar um governante, denunciar atos incorretos realizados pelas autoridades públicas ou reivindicar demandas que sejam necessárias para o bem comum. – e a *accountability* horizontal – é o controle de um setor a outro dentro da esfera pública. São agências ou instituições estatais que possuem o poder legal e de fato para realizar diversas ações, que vão desde a supervisão de rotina até aplicar sanções legais contra atos realizados por outros agentes estatais.

Para Carlos Henrique Fêu (2003), em seu artigo: Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de *accountability*, a transparência das ações do governo estão relacionadas com o acesso da sociedade às informações concernentes aos atos públicos:

A *accountability* requer o acesso do cidadão à informação e à documentação relativas aos atos públicos, as formas pelas quais seus governantes estão decidindo em seu nome ou gastando o dinheiro que lhes foi entregue sob forma de tributos, portanto, a qualidade da democracia praticada na sociedade depende o grau de transparência das ações governamentais.

Cabe reforçar que o sistema de *accountability* não se preocupa somente com a probidade dos gestores públicos, também estabelece uma conjuntura que reforça a confiança da sociedade no desempenho do agente governamental e, busca, dessa maneira, envolver esta sociedade para que juntos melhorem o desempenho das ações do Estado.

#### **4.2 Participação popular e Controle social**

Desde a sua criação, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15: “A sociedade tem o direito de pedir contas de sua administração a todos os agentes do poder público”, deixa evidente a preocupação com o controle social e conclama a sociedade à participação popular. Mas foi somente após a segunda guerra mundial que a participação popular passou a ter real relevância.

Para Gravonski (2006), participação popular no dicionário de Direitos Humanos, tem o seguinte conceito: “A participação popular é a soberania do povo em ação, sua expressão concreta; é o efetivo exercício do poder político pelo seu titular. Como tal é inerente e indispensável à democracia contemporânea.” Para Pedro Demo (1999) a “Participação é conquista social”, isto remete a compreensão que a sociedade precisa criar espaços sociais para propostas e discussões que contribuam para melhorar sua qualidade de vida e a dos que se encontram em seu entorno.

A participação popular pode ser expressa por duas vias: a via indireta, que se realiza através da escolha de seus representantes, através do sufrágio universal (o voto), onde representantes são escolhidos para que, em nome do povo possa exercer o poder político. E a via direta, através da participação ativa no exercício do poder, com isso caracterizando, tanto a democracia representativa como a democracia participativa.

Por tempos ficou pragmatizado que participação popular era o fato apenas da sociedade poder, através do voto, decidir quem o representaria nos órgãos do governo de maneira a

realizar o melhor pela comunidade que o elegeu. Muitos se ativeram em apenas ir às urnas e votar. Por inúmeras vezes vimos pessoas esquecerem em qual candidato haviam votado e, se o mesmo fosse eleito, deixava que transitasse livremente pelo mandato sem lhe cobrar o efetivo trabalho a que se propôs nem as promessas de campanha feitas antes de eleito.

Participação popular é muito mais que o ato de votar, é contribuir para que a sociedade tenha papel relevante nas decisões que imperam sua vida e contribuir para que haja efetivo controle social nas ações daqueles que o governam, é exercer plenamente sua cidadania.

Por Controle Social entende-se a participação da sociedade civil nos processos de acompanhamento e verificação das ações da gestão pública, no planejamento e na execução das políticas e programas públicos, avaliando objetivos, processos e resultados. É o compartilhamento das responsabilidades, onde Estado e sociedade buscam aumentar o nível de eficiência, eficácia e efetividade de suas ações.

No Dicionário Crítico de Sociologia, Boudon e Bourricaud (1993, p.101) conceituam controle social como sendo “o conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados.”, para eles “o controle social supõe uma lei que só é eficaz se definir obrigações comuns e recíprocas”, o que preocupa é que estando a sociedade dentro de padrões programados, esse controle seja atribuído aos intelectuais ou aos técnicos, que dentro de diversas perspectivas, podem não possuírem conhecimento para tal. Bourdon e Bourricaud (1993, p.106) conclui:

Em síntese, deve-se admitir que a sociedade possa ser analisada como um conjunto de mecanismos de controle, ao mesmo tempo estimuladores e limitantes, que põem em jogo as iniciativas e os recursos dos indivíduos, as coerções coletivas e as obrigações morais; mas é necessário também ficar atento à extensão desse controle e à natureza dos recursos que ele põe em jogo. Percebe-se então que ele nunca é total e que o domínio dos homens sobre a sociedade é o da sociedade sobre os homens são, um e outro, estreitamente e mutuamente limitados.

Na cartilha Controle Social (2008. pág 16) do Programa Olho vivo no dinheiro público, tem-se a seguinte definição:

Controle Social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Em relação ao controle da Administração Pública, Bacellar (2009, pág 34), em seu texto comenta que:

Na Constituição Federal de 1988 extrai-se o conceito que o controle da Administração Pública, no Brasil, corresponde a um poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes Executivo, legislativo e judiciário e os cidadãos, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

## **5. CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Um governo responsivo é aquele que possui a capacidade de captar as necessidades da sociedade e transformar em políticas públicas. As políticas públicas são como respostas ou soluções que os governos encontram para diminuir ou dirimir os problemas da sociedade, ou seja, é uma intervenção que o Estado faz objetivando minimizar as demandas e necessidades econômicas e sociais dos diversos segmentos da população.

A política pública tem como objetivo reduzir a situação de miserabilidade social e promover a justiça social. Para que isso ocorra, os governos criam estratégias que correspondam aos compromissos políticos e públicos, assumidos em época de campanha. Dessa maneira, as políticas públicas passam a serem definidas a partir do contexto socioeconômico e político que se encontram.

Para Guareschi, Comunello, Nardini & Hoenisch (2004, p.180), política pública é :

“O conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público”.

Ruas e Carvalho (1998, p. 232), em seu livro “O estudo da política – tópicos selecionados”, diferenciam política pública de decisão política e mostra a dicotomia existente entre ambas:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha, entre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos e expressa – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

[...] embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

As políticas públicas compreendem a busca de soluções dos problemas existentes na sociedade, elencados através da vontade popular e dos anseios políticos, onde procedimentos e ações são desenvolvidas com a alocação de recursos públicos, que visam solucionar de maneira pacífica e conjunta os conflitos existentes.

Para que as políticas públicas alcancem os objetivos desejados é necessário que haja controle e participação. Neste contexto surgem os conselhos de políticas públicas. Os conselhos cumprem uma exigência legal e servem para referendar as ações dos gestores públicos. Um conselho de política pode ser uma expressão de esfera pública.

Habermas (1997, pág 92) conceitua esfera pública como sendo um espaço deliberativo onde os indivíduos podem questionar publicamente sobre assuntos de interesse coletivo e que “pode ser descrita como uma sede adequada para comunicação de conteúdos, tomada de posição e opiniões”

Schettini, Eleonora M.C. (2007), em seu texto “Os conselhos de políticas: Garantia de Direitos e de Deveres” comenta que:

Os conselhos são inovações institucionais vinculadas aos órgãos do Estado, que articulam a participação da sociedade civil e do governo nas discussões e/ou decisões acerca das políticas públicas. Seu funcionamento não implica na supressão das instâncias formais (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e de atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil. Muito pelo contrário, são espaços institucionais em que ambos participam, seja na apresentação de temas para o debate, seja na deliberação, decorrente da interlocução e da negociação.

E reafirma em seu texto “A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste” (2009. pág 2) que:

Os conselhos de políticas são estruturas político-institucionais permanentes, criados por meio de legislações específicas, nos três níveis de governo, sendo vinculados à estrutura administrativa do Estado. São compostos por representantes de organizações da sociedade civil e do governo, sendo que alguns deles têm paridade numérica. Chama atenção que, para além da participação prevista no texto constitucional, as leis que regularam essa participação estabeleceram que os conselhos tivessem natureza deliberativa, ou seja, deveriam decidir os parâmetros das políticas públicas com a qual estão relacionados e controlar a ação do Estado decorrente dessas deliberações.

Avritzer (2006) caracteriza os conselhos como instituições híbridas, no sentido de que entidades da sociedade civil e do Estado participam da gestão de políticas públicas, essa participação tem possibilitando à sociedade, maior transparência e visibilidade dos gastos públicos. Isto se vê refletido na apresentação das contas públicas, nos orçamentos participativos e na participação nos diversos conselhos.

Para Spinelli (2009. pág 55) os conselhos de políticas:

podem ser definidos como espaços públicos institucionalizados que contam com a participação conjunta do poder público e da sociedade civil, que podem desempenhar, conforme suas prerrogativas legais, funções deliberativas, consultivas, fiscalizadoras e mobilizadoras.

Também explicita sobre as diversas funções dos conselhos e elenca como principais funções:

- A função deliberativa – permite aos conselhos decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência.
- A função consultiva – relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.
- A função fiscalizadora – pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes na gestão das políticas públicas.
- A função mobilizadora – refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação à sociedade sobre os atos praticados pelo Poder Público. (SPINELLI. 2009. pág 56)

Importante frisar que a participação efetiva da sociedade nos conselhos é fundamental para que se tenha solidificada a democracia.

## 6. CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), foi implantado no ano de 1955 e assegurado na Constituição Federal (BRASIL, 1988), no artigo 208 que diz que é dever do Estado (União, Estados e Municípios) efetivar a educação garantindo o "atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade" assim descrito no inciso IV e o "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde", descrito no inciso VII. (*grifo nosso*).

Conforme a Medida Provisória 455 de 28 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2009), dispõe no art. 4º o objetivo do Programa Nacional de Alimentação Escolar:

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos 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.

O PNAE, dessa forma, procura atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo assim, para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar tem caráter suplementar e o repasse de recursos é feito diretamente aos estados e municípios, em contas correntes específicas abertas pelo próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Não existe a necessidade de celebração de convênio, contrato, acordo, ajuste ou quaisquer outros instrumentos, pois tudo é feito com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

O repasse feito ao Programa Nacional de Alimentação Escolar é realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conforme quadro abaixo, observemos o montante de recursos financeiros repassados do FNDE ao Programa Nacional de

Alimentação Escolar, do ano 1995 a 2008, como também, o número de alunos atendidos pelo programa.

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6

( [http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao\\_escolar.html](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html))

Para que o repasse da verba seja realizado é necessária a criação do Conselho de Alimentação Escolar. Os Conselhos Estaduais e Municipais de Alimentação Escolar são peças imprescindíveis para que estados e municípios possam receber os recursos destinados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Conforme o *site* do Ministério da Educação (MEC), na página do Fundo de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no Programa de Alimentação Escolar, os Conselhos de Alimentação Escolar são assim conceituados:

Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é Colegiado deliberativo e autônomo composto por representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade, professores e pais de alunos, com mandato de dois anos. O principal objetivo do CAE é fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos e zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas sanitárias e de higiene.

A Medida Provisória 455 de 28 de janeiro de 2009, no art. 18 assim define o Conselho de Alimentação Escolar: “Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento” (BRASIL, 2009).

O Conselho de Alimentação Escolar em sua função deliberativa permite decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência. É o conselho quem aprova as contas e referenda a ação do poder público.

### **6.1 Atribuições do Conselho de Alimentação Escolar – CAE**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar tem no Conselho de Alimentação Escolar como atribuição:

- *Quanto à melhoria da gestão:* Integrar os membros do CAE em todas as etapas da execução do PNAE; fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros; receber e analisar a prestação de contas da Entidade Executora; apreciar e votar, anualmente, o plano de ação da Entidade Executora; divulgar em locais públicos os recursos financeiros recebidos do Programa.

- *Quanto à qualidade do atendimento:* zelar pela qualidade dos produtos em todos os níveis, desde a sua compra até a distribuição; verificar a aquisição de, no mínimo, 70% de produtos básicos; comunicar à Entidade Executora a ocorrência de irregularidade com os gêneros alimentícios; acompanhar a aplicação de testes de aceitabilidade, quando ocorrer à introdução de um novo alimento.

O Conselho deve se reunir frequentemente para verificar se essas ações estão sendo corretamente realizadas e se as necessidades devidamente supridas, em conformidade com o valor do repasse.

### **6.2 As competências do Conselho de Alimentação Escolar**

Conforme Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, que “Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei no 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras

providências”, em seu artigo 19, descreve quais são as competências do Conselho de Alimentação escolar:

- Acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Medida Provisória;
- Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;
- Receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

E abre a possibilidade dos Conselhos trabalharem de maneira cooperativa, quando explicita no parágrafo único que “os CAE poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA” (BRASIL,2009).

### **6.3 Constituição do Conselho de Alimentação Escolar – CAE**

Os Conselhos de Alimentação Escolar, conforme a Medida Provisória 455/2009, serão assim constituídos:

- Um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- Dois representantes das entidades de docentes, discentes e de trabalhadores na área de educação, indicados pelo respectivo órgão de classe, a serem escolhidos por meio de assembléia específica;
- Dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembléia específica;
- Dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembléia específica.

Os membros do conselho do CAE são considerados prestadores de serviço público relevante, não são remunerados e terão mandato de quatro anos, podendo ser reconduzido de acordo com a indicação dos respectivos segmentos que representam.

Na Entidade Executora – EE, que possui mais de cem escolas de Ensino Fundamental, o Conselho de Alimentação Escolar poderá ser composto de até três vezes o número de membros acima descrito, obedecida a proporcionalidade ali definida.

Cabe ressaltar que a participação da comunidade escolar é fundamental para auxiliar os Conselhos denunciando quando houver desperdício dos alimentos, propondo novos cardápios, e contribuindo para que projetos de aprimoramento da merenda sejam apresentados, possibilitando assim uma merenda escolar mais saudável e nutritiva.

Neste mister, a Medida Provisória 455/2009 (BRASIL. 2009), no artigo 2º, inciso IV, assegura ao cidadão maior participação e controle social: “A participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;” e garante que:

Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público e ao CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE.

Embora a sociedade não tenha a tradição de participar na gestão dos negócios públicos, Gohn (2003) comenta sobre o assunto, dizendo que:

Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos. (GOHN, 2003, P.88)

Neste contexto, Putnam (2006) observa que uma sociedade que tenha um alto grau de interação horizontal possui, também, maior condição de superar os problemas de ação coletiva e assevera que:

Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo. (PUTNAM, 1996, p.31)

Completa afirmando que:

A confiança é um componente básico do capital social. [...] O capital social facilita a cooperação espontânea. [...] A confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança.” (PUTNAM. 1996.pág. 177,180)

E encerra afirmando que “criar capital social não será fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar”. (PUTNAM. 1996.Pág. 194)

Nesta propositura, espera-se que os Conselhos, em especial o Conselho de Alimentação Escolar, muito além de uma reunião de cidadão em torno de um bem comum seja o efetivo exercício da cidadania, desses cidadãos e dos milhares a quem representa, em busca da progressão e da melhoria da qualidade de vida.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Embora pese sobre a sociedade a negação histórica do direito à informação, à clareza sobre os diferentes processos de organização e participação popular e do controle social a sociedade vem passando por mudanças inevitáveis. Essas mudanças, mais do que definir prioridades para o gasto público, depende de uma postura ativa de todos os cidadãos no sentido de conhecer os mecanismos de funcionamento do Estado, cobrar ações transparentes e propor, acompanhar e controlar as propostas de governo.

A atual compreensão de Administração Pública tem por base a participação popular nos processos decisórios administrativos. A participação popular na gestão pública ou na sua fiscalização necessita de relevante conhecimento, onde não perpetue a assimetria informacional, e os resultados sejam mais efetivos e expressem o desejo da sociedade a qual representam.

Os cidadãos podem participar da elaboração das ações administrativas e contribuir fiscalizando os atos públicos da administração. A participação popular pode ser mais efetiva se realizada de forma direta, através das diversas organizações representativas da sociedade (sindicato, associações, etc.), em especial através dos Conselhos políticos.

Os conselhos possibilitam a construção de canais institucionais que estimulam a organização autônoma, a participação nas decisões e o controle da sociedade na efetivação das ações. É justamente através do controle social que a sociedade formará sua postura de consciência e de justiça.

A idéia de um sistema de controle que tenha suas bases nos fundamentos da *accountability* expressa o desejo de estabelecer um canal de comunicação entre a sociedade e o Estado, através dos conselhos políticos e primar pela transparência e probidade na Administração Pública.

## 8. REFERÊNCIA

AVRITZER, Leonardo. **Reforma Política e Participação no Brasil**. In. AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fátima (organizadores). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006.

BACELLAR Filho. Romeu Felipe – **O controle da Administração Pública** – pág 34. Disponível em: <[www.bibliotecajuridica.org](http://www.bibliotecajuridica.org)> Acesso em: 29 abr. 2009.

BRASIL. Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009. Altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Mpv/455.htm)> Acesso em: 10 de mai. de 2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. Noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 1985, 5a ed. 1999.

FÊU. Carlos Henrique. Controle interno na Administração Pública: um eficaz instrumento de accountability. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4370>>. Acesso em: 15 mai. 2009.

GUARESCHI, N. *et al.* **Problematizando as Práticas Psicológicas no Modo de entender a Violência**. In: Violência, Gênero e Políticas Públicas. 2004, p. 180.

GAVRONSKI, Alexandre A. Dicionário de Direitos Humanos. **Participação popular**. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario>> . Acesso em: 01 mai. 2009.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação sociopolítica**. 2.Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume II; tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Alimentação Escolar**. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao\\_escolar.html#conselho](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html#conselho)>. Acesso em: 27 de abr. 2009.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 5. Ed. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RUA, Maria Graça. **O estado, governo e administração pública**. – Disponível em: <[http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/programas\\_campanhas](http://www.sefaz.ce.gov.br/Content/aplicacao/internet/programas_campanhas)> Acesso em: 29 abr. 2009.

RUA, Maria das Graças e Carvalho, Maria Izabel Valladão de. **O Estudo da política. Tópicos selecionados**. Paralelo 15. 1998.

SCHETTINI, E.M.C. **Os conselhos de políticas: garantia de direitos e de deveres**. 2007. (Texto dado no Curso Controle Social e Cidadania-ESAF-2008).

\_\_\_\_\_, **A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste**. Disponível em: < <http://neic.iuperj.br/textos2/Eleonora%20Schettini%20M.pdf>> Acesso em: 30 Abr. 2009.

SPINELLI, M.V.; Curso de Educação Fiscal e Cidadania. **Controladoria Governamental e Controle Social** – ESAF/Brasília/DF. 2009.