



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA
BÁSICA**

FRANCISCO ADAYLSON ABREU DE OLIVEIRA

**O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE) COMO
INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL EM IGARAPÉ-AÇU-PA
(2010-2017)**

**BELÉM-PA
2019**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CURRÍCULO E GESTÃO DA ESCOLA
BÁSICA

FRANCISCO ADAYLSON ABREU DE OLIVEIRA

O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE) COMO
INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL EM IGARAPÉ-AÇU-PA
(2010-2017)

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, vinculado ao Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica (NEB) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho.

Área de Concentração: Educação Básica

BELÉM-PA
2019

FRANCISCO ADAYLSON ABREU DE OLIVEIRA

**O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE) COMO
INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL EM IGARAPÉ-AÇU-PA
(2010-2017)**

Texto parcial apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, vinculado ao Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, da Universidade Federal do Pará, como exigência.

Área de Concentração: Educação Básica

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabrício Aarão Freire Carvalho (Orientador) – Presidente da Banca
Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica – PPEB/UFPA

Prof^a. Dr^a. Ney Cristina Monteiro de Oliveira – Examinadora Interna
Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica – PPEB/UFPA

Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz – Examinador Externo
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR.

Prof. Dr. José Bittencourt - Examinadora Suplente
Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica – PPEB/UFPA.

Belém, _____ de _____ de 2020.

Conceito: _____.

RESUMO

Este trabalho, apresenta o estudo realizado sobre o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como instrumento de Controle Social em Igarapé-Açu-PA (2010 – 2017). Como objetivo geral, buscou-se analisar de que forma o CAE vem exercendo o controle social dos gastos públicos do PNAE no Município de Igarapé-Açu-PA, no período de 2010 a 2017. E, como objetivo específico, buscou-se compreender, em documentos do CAE, como se caracteriza o processo de composição e participação dos membros do CAE no município de Igarapé-Açu-PA; verificar de que modo o CAE vem acompanhando e fiscalizando as receitas enviadas pelo FNDE ao município, por meio do PNAE; identificar como vem ocorrendo o processo de prestação de contas dos gastos; e caracterizar a forma de realização das vistorias *in loco* do CAE no município de Igarapé-Açu. O desenvolvimento do trabalho foi pautado numa abordagem qualitativa e em um estudo de caso, tendo como subsídio a revisão bibliográfica de Barros (2014), Busana (2014), Carvalho (2006), Correia (2000), Costa (2013), Heller (2016), Machado (2011), Paludo (2015), Pipitone *et al.* (2003), Teixeira (2001), Souza (2015), Siraque (2005), Avritzer (2009, 2016), Sposati (1992), entre outros pesquisadores que tratam do controle e participação social. Para execução desta pesquisa, foram feitas também análises sobre a atuação do CAE, com base nos seguintes documentos: CF de 1988, Lei nº 9.394/1996 (LDB), Lei nº 13.005/2014 (PNE de 2014), Resolução CD/FNDE nº 26/2013, Resolução CD/FNDE nº 042/2006, Lei nº 11.346/2006, Lei nº 12.982/2014, Lei nº 11.947/2009, Resolução CD/FNDE nº 26/2013, Emenda Constitucional nº 95/2016, entre outras. Foram utilizadas, como fontes documentais, para análise da atuação do CAE de Igarapé-Açu, cópias dos seguintes documentos: atas de registro de reuniões, ofícios recebidos e expedidos, memorandos, editais de eleição, convites, relatórios de prestação de contas, entre outros. Os resultados mostraram que o CAE em estudo tem atuado no controle social dos recursos do PNAE em caráter incipiente, não sendo encontradas nos registros de atas e outros documentos, atuações sistematizadas, evidenciando também baixa participação de algumas representatividades importantes, assim como ações pontuais e descontínuas. Foi possível também perceber que o CAE ainda possui grandes desafios, visando garantir mais qualidade à alimentação escolar, e entre estes estão: aumento do valor *per capita* através da complementação do município e sua correção anual.

Palavras-Chave: Controle Social. Participação Social. PNAE. CAE.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Controle Social do CAE sobre o PNAE	106
---	------------

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de formações, por ano (2010/2017), ofertada pelo FNDE por meio do CECANE/UFPA ao CAE.	114
Tabela 2: Número de reuniões realizadas pelo CAE durante o período de estudo (2010/2017).	115
Tabela 3: Número médio de conselheiros presentes nas reuniões do CAE.	119
Tabela 4: Número de Licitações, por ano (2010/2017), em que o CAE participou.	129
Tabela 5: Recursos do PNAE repassados ao município de Igarapé-Açu (2010/2017).	132
Tabela 6: Recursos do PNAE/FNDE/MEC repassados ao município de Igarapé-Açu (2010/2017).	134
Tabela 7: Número de Visitas <i>in loco</i> realizada pelo CAE durante o período de estudo (2010 a 2017).	143

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Fontes Primárias de Documentos do CAE/Igarapé-Açu	36
Quadro 2: Meios de divulgação das eleições a conselheiros do CAE, município de Igarapé-Açu/PA (2010 a 2017).....	111
Quadro 3: Espelho da composição do CAE, gestão 2009 a 2013 (Decreto municipal 063/2009).	112
Quadro 4: Espelho da composição do CAE, gestão 2013 a 2017 (Decreto municipal 046/2013).	112
Quadro 5: Número de reuniões realizadas entre 2010 e 2017 pelo CAE e os 03 principais temas tratados.....	118
Quadro 6: Frequência dos segmentos/membros do CAE/Igarapé-Açu (gestão 2009 a 2013), período analisado 2010/2013.	119
Quadro 7: Frequência dos segmentos/membros do CAE/Igarapé-Açu (gestão 2013 a 2017), período analisado 2013/2017.	120
Quadro 8: Demonstrativo sobre a existência ou não de Plano de Ação Anual (planejamentos das atividades) do CAE	124
Quadro 9: Itens de infraestrutura disponibilizados ao CAE pela EEx. para a execução das suas atribuições.....	125
Quadro 10: Número de ofícios emitidos por ano (2010/2017) pelo CAE e os principais temas tratados.....	126
Quadro 11: Informações do relatório de prestação de contas online SIGECON/FNDE sobre acompanhamento de processo de compras dos gêneros alimentícios.	136
Quadro 12: Compra dos 30% de produtos da agricultura familiar, empreendedor familiar rural ou suas organizações.	137
Quadro 13: Resultado de pareceres conclusivos de prestação de contas emitidos pelo CAE/Igarapé-Açu, período de estudo (2010 a 2017), conforme dados do SIGECON/FNDE.	138
Quadro 14: Demonstrativo anual de nutricionista responsável pelo PNAE no município de Igarapé-Açu.	140
Quadro 15: Fornecimento de documentos e informações ao CAE pela EEx., quando solicitado, para a execução das suas atribuições.	141
Quadro 16: Demonstrativo anual de aplicação do teste de aceitabilidade da EEx/Igarapé-Açu.	144
Quadro 17: Demonstrativo anual de formação de comissão para averiguar denúncias sobre a execução do PNAE no município de Igarapé-Açu.	146

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CF/88 - Constituição Federal de 1988

CGU - Controladoria Geral da União

CME - Campanha de Merenda Escolar

EEx - Entidade Executora

FAE - Fundação de Assistência ao Estudante

FAO - *Food and Agriculture Organization*

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE - Fundo de Participação dos Estados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

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

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INEP - Instituto de Estudos Educacionais Anísio Teixeira

IPI EXP - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPTU - Imposto sobre Propriedade Territorial Urbano

IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

ITR - Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

LDBN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério da Educação

NEB - Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONG's - Organizações Não-Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE-ESCOLA - Plano de Desenvolvimento da Escola

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PNE - Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PPEB - Programa de Pós-graduação em Currículo e Gestão da Educação Básica

PPGED - Programa de Pós-graduação em Educação

PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional

SEMED - Secretaria Municipal de Educação de Igarapé-Açu

SINTEPP - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

UFPA - Universidade Federal do Pará

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID - *Agency for International Development*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 JUSTIFICATIVA	15
1.2 QUESTÕES NORTEADORAS	29
1.3 OBJETIVOS	31
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E INSTRUMENTOS	31
2 CONTROLE E CONTROLE SOCIAL NO BRASIL	40
2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E ASPECTOS CONCEITUAIS IMPORTANTES DO CONTROLE SOCIAL	42
2.2 TIPOS DE CONTROLE	51
2.3 CONTROLE SOCIAL E OS MECANISMOS ESPECÍFICOS PARA EDUCAÇÃO.....	59
2.4 PARTICIPAÇÃO E O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL.....	66
3 CONTROLE SOCIAL E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	78
3.1 DAS FONTES DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO NO BRASIL	79
3.2 O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE).....	89
3.3 CONTROLE SOCIAL E O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE)	97
4 A ATUAÇÃO DO CAE NO MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-AÇU/PA, ENTRE 2010 A 2017	108
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO CAE DE IGARAPÉ-AÇU/PA	109
4.1.2 Dos processos formativos de seus conselheiros	113
4.1.3 Das reuniões, pautas e participação dos conselheiros do CAE	115
4.2 DA ATUAÇÃO DO CAE NO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DO PNAE	123

4.3 DA ATUAÇÃO DO CAE NO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO <i>IN LOCO</i> DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	142
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
REFERÊNCIAS	153

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação apresenta a discussão sobre o controle social dos gastos públicos em educação básica e a política pública brasileira de financiamento desses gastos, sendo realizado um estudo sobre o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), como instrumento de Controle Social, em Igarapé-Açu-PA (2010-2017), visando contribuir com pesquisas nesta área, ainda pouco explorada por pesquisadores no Brasil e ainda não abordada sobre o colegiado desta municipalidade. O CAE é um espaço previsto pela Constituição Federativa brasileira de 1988, e assegurado na Lei Federal nº 11.947/2009, que também dispõe sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a criação do CAE como conselho de Controle Social dos gastos públicos em alimentação escolar na educação básica brasileira.

Enquanto instrumento de controle social, o CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador permanente, deliberativo e de assessoramento, composto por segmentos da sociedade civil organizada e representantes indicados pelo Poder Executivo, participa da política de Controle Social sobre os gastos com a alimentação escolar da escola básica brasileira, objetivando assegurar o interesse público de seus representados. Dessa forma, nosso objeto de estudo se propõe a analisar a atuação do CAE no exercício do Controle Social dos gastos do PNAE, no município de Igarapé-Açu, no período de 2010 a 2017.

É importante ressaltar que o CAE, objeto desta pesquisa aqui apresentado, encontra-se inserido em um ambiente de constante disputa entre o desejo da iniciativa privada de assumir junto ao Estado os recursos destinados à alimentação escolar, e também a sua responsabilidade logística e as cobranças populares junto aos entes federados por maiores responsabilidades em aportes financeiros e, conseqüentemente, de melhorias da qualidade da alimentação escolar.

A presente pesquisa nos levou a realizar estudos referentes às temáticas do Controle e Controle Social no Brasil: antecedentes históricos e aspectos conceituais importantes; tipos de controle; Controle Social e os mecanismos específicos para educação; Controle Social e financiamento da educação básica pública: das fontes de recursos para educação no Brasil; o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Controle Social e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Além de ter proporcionado um olhar sobre os processos instituídos de composição e participação, do processo de prestação de contas e fiscalização; dos processos de controle *in loco*, atribuição do CAE do Município de Igarapé-Açu, dentre outras, culminou, na realização desta dissertação.

A pesquisa permitiu a visualização das demandas de atuação do CAE do município de Igarapé-Açu, evidenciando ausências de estudos sobre o seu desempenho, e a necessidade de se debruçar sobre a realidade específica deste colegiado, uma vez que não há na literatura tais informações do Controle Social dos gastos do PNAE. Neste sentido, a abordagem desta particularidade faz-se mister, dadas as lacunas ainda existentes no arcabouço de informações indispensáveis, capazes de apresentarem-se como fatores propulsores a uma atuação ideal do CAE deste município, diante do papel de concorrente a promoção do direito à educação, imputado pela Resolução/CD/FNDE nº 38/2009.

Ressalta-se que são poucos os estudos encontrados na literatura brasileira relacionados ao Controle Social no PNAE, a exemplo dos realizados por Souza (2015), sobre Atuação de Conselheiros de Alimentação Escolar; Barros (2014), disserta sobre a Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar na Região Metropolitana de Campinas e na Região Administrativa de Registro, São Paulo; Costa (2013) colabora com A Gestão e o Controle Social do PNAE; e Machado (2011) escreve acerca dos Desafios da democratização do PNAE. Tais pesquisas evidenciam achados importantes sobre Controle Social no PNAE, porém, não contemplam o que estamos nos propondo a investigar.

Neste aspecto, há lacunas a serem investigadas sobre a execução do PNAE, que podem evidenciar a atuação do CAE de Igarapé-Açu, uma vez que é necessário compreender como vem ocorrendo o processo de composição e participação dos membros deste colegiado, como este vem acompanhando e fiscalizando as receitas enviadas pelo FNDE ao Município, por meio do PNAE, e analisar como vem se dando o processo de prestação de contas dos gastos e as vistorias *in loco* da qualidade dos alimentos, das condições das cozinhas nas escolas e da estocagem dos alimentos pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED), o que se configura como objetivo de nosso estudo.

O estudo do Controle Social sobre os gastos dentro do sistema público de Educação tem se mostrado necessário diante da execução do PNAE, uma vez que esta não pode ser indiferente aos anseios e necessidades, tanto dos representantes quanto dos representados da comunidade escolar, o que certamente evidencia a carência de maior aporte legal por parte do poder executivo e legislativo, buscando fortalecer as instâncias de Controle Social sobre os gastos públicos nas diversas áreas sociais, principalmente da alimentação escolar, objetivando maior participação dos cidadãos e, conseqüentemente, maior Controle Social sobre o financiamento de políticas públicas.

A indiferença sobre a importância do Controle Social dos gastos públicos parece ter se agravado ainda mais, após o golpe jurídico-parlamentar contra o governo da presidente Dilma

Rousseff¹, em 2016, fato este que pode se configurar como um plano neoliberal para usurpar o parco recurso público das áreas sociais, canalizando-os à iniciativa privada. Neste ponto de vista, corrobora Lima (2001, p. 122):

Assentes na ideologia do mercado, as tendências neoliberais especialmente presentes a partir da década de 80, colocaram o setor público no banco dos réus. Os programas de reforma, tomando a iniciativa privada como modelo, forçarão a administração pública a uma gestão racional, perspectivando-a como um serviço dirigido aos cidadãos enquanto clientes e consumidores

Há nos últimos anos, um encadeamento de processos de medidas antidemocráticas, a exemplo da derrubada pelo Congresso Nacional do Decreto nº 8.243/2014 da presidente Dilma Rousseff, que instituía a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e que tinha como objetivo fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Tal medida, veio ameaçar a então tímida e recente participação social nos conselhos de controle social no âmbito da educação básica. Nesta perspectiva, verificamos as diretrizes do Decreto nº 8.243/2014 sustado, tendo como principal mentor desta derrubada o então presidente da Câmara Federal, Eduardo Cunha:

Art. 3º São diretrizes gerais da PNPS:

- I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
- II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;
- III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;
- IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;
- V - valorização da educação para a cidadania ativa;
- VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e
- VII - ampliação dos mecanismos de controle social (BRASIL, 2014a, não paginado).

A derrubada do decreto que tentava implementar uma maior conquista ao Controle Social da população sobre as ações do Estado, além de se configurar como um ato que

¹Presidente da República Federativa do Brasil, o político advogado Michel Miguel Elias Temer Lulia, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Assumindo interinamente o Governo em 12 de maio de 2016, e no dia 31 de agosto do mesmo ano, veio assumir em definitivo após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/conheça-a-presidencia/biografia-do-presidente>. Acesso em outubro de 2018.

certamente distancia o cidadão deste controle tornou-se, talvez, o símbolo do início do que nos parece uma grande usurpação de direitos sociais poucas vezes visto na história da democracia brasileira, comandado por aqueles políticos, que por princípio deveriam aproximar a gestão pública do seu principal interessado, o povo.

A derrubada do Decreto nº 8.243/2014 sustou a criação de um sistema de participação social, no qual estavam previstos um conselho permanente de participação social, chefiado pela secretaria da presidência da república, com previsão de: comissões temáticas, conferências nacionais periódicas, uma ouvidoria pública federal, mesas de diálogo, fóruns interconselhos, audiências e consultas públicas, e ambiente virtual de participação social. Neste sentido, é uma perda que atenta contra a recente democracia brasileira, uma vez que a consolidação da participação social, como um método de governo, deveria fazer parte dos princípios de uma gestão democrática, e não ir de encontro aos interesses da participação social, como fez o Congresso Nacional brasileiro.

Políticas públicas com frágil controle social e de baixa participação popular, junto à administração pública, podem concorrer, conseqüentemente, para o alargamento da distância entre as classes sociais, uma vez que falhas ou retirada de direitos sociais desvinculam receitas aos serviços públicos, reduzindo assim direitos sociais, o que pode pôr em risco também o controle social existente sobre os recursos da alimentação escolar, que nunca foi de fato uma participação plena, no sentido de proporcionar ao CAE ações de planejamento, de decisões sobre o quantitativo de recursos para uma alimentação saudável, de criar regras capazes de melhorar o atendimento da alimentação escolar aos alunos. Contudo, os pequenos avanços do controle social sobre as ações do Estado, diante da atual conjuntura, encontram-se ameaçados pelas políticas reformistas instaladas na educação básica brasileira.

1.1 JUSTIFICATIVA

O financiamento dos gastos públicos em educação básica, mais especificamente o Controle Social desses gastos relacionados aos recursos do PNAE e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), ampliaram os debates acerca da importância do controle sobre os gastos em educação, cuja defesa sempre foi uma das bandeiras de luta dos movimentos sociais envolvidos na cobrança por melhorias nas condições de efetivação do direito à educação

pública. Dessa forma, o controle social sobre os recursos financeiros da aquisição da alimentação escolar, quanto do pagamento dos servidores da educação básica, desde o início da minha trajetória enquanto profissional deste nível de ensino, sempre esteve em evidência, pois a falta ou falhas deste controle nas diversas gestões municipais as quais atuei, frequentemente, eram motivos de debates, denúncias ao Ministério Público, Câmara de vereadores, embates políticos entre governo e servidores/sindicatos, entre outros.

Ademais, o debate sobre controle social dos gastos públicos em educação, durante minha trajetória profissional, está relacionado à privação de alimentação escolar por parte de alunos, de condições materiais para sua efetivação, e de salários por parte dos servidores públicos, entre outros casos que se relacionam à falta de compromisso de gestores públicos da municipalidade. Nesta lógica, considero de grande relevância a escolha do tema deste estudo, pois além de estar relacionado às trajetórias pessoal e profissional, que constituem os 19 anos de carreira no magistério do pesquisador, dentre eles: a participação como membro constituinte do Conselho Municipal de Educação – CME/Igarapé-Açu (2012 - 2015 e 2016 - 2018), a militância como coordenador fundador da subseção/Igarapé-Açu do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará - SINTEPP, a condição de desempenhar atualmente a função de coordenador pedagógico e gestor educacional na escola Macário Felipe Antônio (SEDUC/PA), as experiências como professor de educação básica, tanto na modalidade regular quanto em multisseriada, ambas as atuações nos municípios de Igarapé-Açu e Maracanã, localizados na região Nordeste paraense.

As aspirações para incursões de pesquisa nesta seara tiveram como foco, especificamente, a cidade de Igarapé-Açu, motivadas pelos acontecimentos da falta de clareza nos investimentos dos recursos públicos da educação básica, principalmente os relacionados à compra da alimentação escolar. Desta forma, é possível revelações durante a pesquisa que de a falta do controle social nos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) possa se revelar como um fator que interfira indiretamente no rendimento escolar, especialmente daqueles alunos provenientes de comunidades carentes, que muitas vezes buscam a escola pela necessidade primeira da alimentação.

A legislação nacional, desde a década de 1990, mais precisamente com a Lei Federal nº 8913/94 (Lei de Municipalização da Merenda Escolar), já previa a garantia de criação/obrigação dos Conselhos de alimentação escolar nos municípios, inclusive como condicionante para liberação de recursos. A Lei indicava o seguinte:

Art. 2º Os recursos só serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que tenham, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar, constituídos de representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais (BRASIL, 1994, não paginado).

Mesmo após a abertura de processos eleitorais no CAE, percebeu-se a baixa participação da sociedade civil na composição deste colegiado, o que pode estar relacionado à cultura de ausência ou de baixa divulgação dos processos de eleições para este fim. Outrossim, sem o conhecimento por parte dos membros da comunidade escolar de seus direitos, tornavam-se difíceis os avanços acerca da atuação deste colegiado: “Para que este mecanismo funcione efetivamente como órgão de controle social é preciso que a sociedade civil seja atuante, conhecedora de suas atribuições e que se imponha diante das situações que exijam sua intervenção” (SANTOS; RAMALHO, 2011, p. 2).

Entre os diversos fatores que apontavam um funcionamento inoperante da gestão da alimentação escolar, a falta de merenda nas escolas públicas municipais era um deles. Em muitas ocasiões, presenciava-se na escola “Ubussu” ausências de alunos por esta motivação, fator este que fora motivo de descumprimento do calendário letivo em diversas ocasiões, visto que, por diversas vezes, as atividades educacionais também eram dispensadas pelos gestores escolares, fazendo com que os alunos saíssem 01 (uma) hora antes do término do horário letivo, ocasionando assim, prejuízos e danos irreparáveis a estes, uma vez que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96 preceitua o cumprimento de horas-aulas a serem cumpridas em um ano letivo:

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional (BRASIL, 1996a, não paginado).

As precárias condições objetivas de trabalho das merendeiras é outro aspecto ligado à gestão/atuação do gerenciamento da alimentação escolar. Muitas vezes observava-se que não havia nem mesmo copa/cozinha, ou um ambiente para o preparo da alimentação escolar. Cito, como exemplo, a escola Ubussú onde atuei como professor por 5 anos letivos (2000 a 2004), e muitas outras que ainda hoje continuam enfrentando tal realidade, em que a manipulação e preparo dos alimentos, quando há merenda, acontece no mesmo ambiente da sala de aula, não havendo, desta forma, nenhum tipo de divisória. Problema este que merecia atenção redobrada, tanto da merendeira, que precisava deslocar-se ao igarapé, para buscar água destinada ao

preparo da merenda, quanto do professor, que, além de cuidar da turma multisseriada, ainda deveria destinar atenção à panela que encontrava-se no fogo, quando havia merenda.

Outro fator que motiva este estudo, e que está marcado na trajetória deste profissional, são as possíveis irregularidades na aquisição e fornecimento da Alimentação Escolar. Em um sistema educacional que oferece o mínimo de dignidade às crianças, devem-se aplicar os recursos da merenda escolar pautados na legalidade, buscando atender às reais necessidades nutricionais dos alunos durante o período de aula. Para qualquer professor de escola pública, de periferia ou do interior do estado do Pará, principalmente aquelas localizadas em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a exemplo de Igarapé-Açu, trabalhar em momentos de ausência de alimentação escolar é tarefa extremamente difícil, dado o clamor por esta. É imperioso ressaltar que a obrigação por parte dos entes federados na oferta da Alimentação Escolar fora introduzida na Constituição Federal (CF) de 1988 como direito social:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, **a alimentação**, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, não paginado).

Antes de adentrar a seara do “PNAE” e “CAE”, verificou-se que, na literatura internacional, é bastante difusa a origem ou surgimento do termo “Controle Social”, além de polissêmico, uma vez que há diversos tipos de controles sociais. Já na sociedade moderna e contemporânea, existe uma concepção de Controle Social relacionada ao controle que o Estado possui ou exerce sobre o cidadão, por meio de seus órgãos normativos, e a que o cidadão exerce sobre o Estado, por meio das instâncias colegiadas de fiscalização. A atuação da população brasileira sobre as ações do Estado ou agentes públicos pode ser percebida no surgimento da ação popular (Lei nº4.717/65) e do orçamento participativo (Lei nº 101/05).

A extrema desigualdade social presente historicamente no Estado brasileiro, aliada a um modelo de gestão pública aparentemente ineficiente em diversos tipos de gastos dos recursos públicos, na esfera governamental, a qual não tem sido capaz de obter a confiança dos seus cidadãos, também pode ter sido um dos motivos para o surgimento da institucionalização do controle social no Brasil, porém uma definição é apresentada por Barros (2014, p. 19):

Controle social é uma ação exercida pela sociedade civil sobre o Estado, em particular sobre o Poder Executivo, de forma organizada, sistemática e individualizada,

relacionada ao acompanhamento e fiscalização das políticas públicas implementadas por todos os níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) principalmente em relação à aplicação dos recursos públicos.

Analisar como ocorre o funcionamento em sua plenitude do Controle Social na administração pública é fundamental para buscar a compreensão sobre sua contribuição no PNAE, por meio do CAE, pois compõe o espectro do objeto de estudo deste trabalho. Na atuação em diversos conselhos, ficou evidente a interferência que os colegiados podem exercer sobre a administração pública, bem como a sua capacidade de regulação, mediante tal influência, resultando, assim, numa aproximação entre os ideais do público - grande parte da população - e daquilo que a administração pública pode executar como demanda, ou apresentar como pauta de interesse dessa maioria. E é neste contexto que se verifica o real sentido da expressão, por empreender um certo “controle da sociedade”, na aplicação dos recursos públicos. Neste aspecto de relações de força, Correia (2000, p. 53), define que:

O controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade. Consequentemente, implica o controle social sobre o gasto público.

Seguindo uma contextualização histórica, percebe-se que os anos 70 e 80 foram marcados por regimes ditatoriais de extrema negação de direitos e de participação social junto à administração pública do Estado brasileiro, porém ocorreram fortes processos de mobilizações sociais, cobrando a abertura do Estado à participação popular, com direito à voz, voto e poder de intervenção e participação nos rumos das políticas públicas sociais.

Com o fim da ditadura militar, no final dos anos 80, consequência dessas mobilizações, abriram-se novas perspectivas e esperanças de participação popular, na definição de políticas públicas, o que pode certamente ter contribuído no processo da Constituinte de 1988, no surgimento do termo “participação popular” e, consequentemente, “controle social”, bem como, na sua institucionalização nas políticas públicas, bandeira histórica de luta dos movimentos sociais.

A participação e controle social foram reconhecidos posteriormente durante os governos neoliberais de Itamar Franco (1992-1995) e de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003) como elementos estratégicos para agregar apoio da opinião pública, recém-saída de um Estado antidemocrático, as políticas reformistas de privatizações e de abertura ao capital estrangeiro. Contudo, a participação e controle social surgem com outra roupagem, até então pouco

conhecida no cenário das políticas públicas, principalmente na educação. Entre as novidades, apresenta-se o processo de descentralização dos recursos públicos da educação, da união aos estados e municípios, surgindo assim a obrigação da institucionalização dos conselhos de controle sociais, hoje mais conhecidos, CAE e do FUNDEB. O novo modelo gerencial ou de “Controle” surge na administração pública, com o propósito de se contrapor ao modelo burocrata de administração, inflexível e paternalista, no sentido de combater as práticas de corrupção e nepotismo marcadas no modelo burocrata e rígido, conforme afirma Costa (2013, p. 60):

Em 1995, o advento da reforma administrativa do Estado, elaborada por Bresser Pereira, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), desenvolveu a implantação de um modelo gerencialista para a administração pública federal, a fim de torná-la mais eficiente, o que implicava, como uma de suas orientações, a descentralização de políticas públicas para estados e municípios, bem como a previsão do **controle social**, implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), na figura dos conselhos.

Conforme Bandeira *et al.*: “entende-se por ‘controle social’ a prática social que supõe a participação de diferentes setores sociais, em todos os níveis de organização da sociedade, não se dando essa participação de forma difusa, mas institucionalizada” (2013, p.345). Com isso, no novo papel do Estado, que também ficou conhecido como modelo gerencialista², surge o conceito de “Controle Social”, implantado, conforme verificado anteriormente, pela reforma administrativa do governo FHC, a qual regulamenta, depois de muita luta da sociedade civil, a participação social nas instâncias colegiadas.

Podemos também entender o controle social na medida em que a sociedade, de posse desta ferramenta, luta contra o tradicionalismo presente na gestão do Estado, na figura das pessoas e setores sociais, que, mesmo mediante tais conquistas institucionais, não reconhecem como legítima a participação cidadã. Pois, as práticas que distanciam o Estado do cidadão, utilizando-se de obscuridade administrativa nos serviços públicos, ainda são muito comuns. Carvalho (2006, p. 73) reforça esta tese, presumindo que “este controle é realizado na medida em que a sociedade civil interfere na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade”.

² No Brasil, a reforma administrativa realizada, a partir de 1990, fez-se necessária, a partir da crise financeira do Estado, com influência da vertente gerencial inglesa e com premissas gerencialistas do modelo americano, buscando manter o equilíbrio das contas públicas e resgatar a capacidade de ação estatal (OLIVEIRA; SILVA, BRUNI, 2012, p. 64).

O controle social é, portanto, a forma mais expressiva da democracia, no tocante ao controle das ações do Estado. Ainda acerca do assunto, o mesmo autor afirma ser este, “considerado como a forma mais democrática de acompanhamento da administração pública, o controle social, funciona como uma espécie de controle externo, exercido pela sociedade civil por meio de representação” (CARVALHO, 2006, 92). Dessa forma, o autor ainda arremata, ao constatar a importância da participação popular na administração pública, que “para além disso, qualquer cidadão, partido político, uma associação ou um sindicato, pode ajudar o Tribunal a fiscalizar. Quando isso acontece, o controle social se torna um complemento do conjunto de mecanismos estatais de controle exercidos pelo Tribunal” (CARVALHO, 2006, p. 122).

De posse de algum entendimento sobre a origem, significação e importância do “Controle Social”, entendido como participação do povo na administração pública, faz-se necessário conhecer, sob a mesma ótica, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Considerado, na atualidade, como um dos maiores programas sociais do mundo, na área de alimentação escolar, o PNAE auxilia na suplementação nutricional mínima dos alunos de famílias que não conseguem oferecer alimentação básica, por falta de condições sociais. Costa (2013, p. 21) corrobora com esta ideia, ao afirmar que:

O PNAE é considerado, de fato, um dos maiores programas na área de alimentação escolar do mundo, por se tratar do único com atendimento universalizado, ou seja, que atende a todos os alunos matriculados nas escolas públicas – da creche ao ensino médio – indiferentemente de classe social, etnia ou religião. E é também um modelo para outras nações em desenvolvimento no combate à fome e a desnutrição, haja vista o reconhecimento da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization - FAO/ONU*), por meio de acordo celebrado em 2005.

Informações do Portal do Ministério da Educação – MEC, por meio de sua cartilha “Políticas de Alimentação Escolar”, indicam que, por volta de 1940, começaram a se organizar a merenda em espaço escolar, montando-se, nos estabelecimentos de ensino, iniciativas voluntárias que foram chamadas de “caixas escolares”, que naquele momento tinham como objetivo arrecadar recursos para fornecer a alimentação aos estudantes. Nesse período, não existia nenhuma política pública para este fim, ou seja, o Governo Federal não participava dessas ações, mas devido às repercussões positivas, e observando o resultado dessas iniciativas, notou a importância da alimentação escolar para um melhor desempenho dos alunos, bem como para a redução da desnutrição infantil no país.

A implementação, no Brasil, de uma política Nacional de alimentação escolar pode também ter, como elementos de fundo, os resquícios e as repercussões das barbáries herdadas

da segunda guerra mundial, e ainda a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia Geral da ONU, publicada como Resolução de nº 217 A (III), em 10 de dezembro de 1948, em seu Art. 25, inciso I, da qual o Brasil é signatário, assinando-a no mesmo dia de sua aprovação. O documento fornece tal argumentação ao determinar que:

I) Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.(ONU -Resolução 217 A (III) em seu Art. 25, inciso I) (DUDH, 1948, não paginado).

De forma institucional e legal, o Estado brasileiro implementa, em âmbito nacional, já na década de 1950, uma política de alimentação escolar, por meio do decreto presidencial de nº 37.106/1950, o qual cria a Campanha da Merenda Escolar (CME). Duas décadas após, sofrendo algumas modificações, a campanha assume um caráter de programa, passando a ser denominado, no ano de 1979, como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), popularmente chamada de “merenda escolar”. De acordo com Chaves (2006, p. 16):

Desde a década de 1950, as crianças começaram a receber alimentação no período em que estavam estudando, claro que nem todas as crianças, pois o governo não estava organizado para alimentar todos os estudantes do Brasil devido ao fato de que, no início do programa, os alimentos eram oferecidos por organismos internacionais, sendo assim, o Governo Federal não comprava alimentos e, sim, recebia doações.

Dessa forma, a conquista do PNAE, ou merenda escolar, foi consolidada na Constituição Federal de 1988, a qual a trata como dever do Estado com a educação. A ratificação da política de alimentação escolar, no texto constitucional, reafirma sua importância como mecanismo auxiliar na oferta de educação qualitativa. Entende-se, pois, que a ausência da merenda escolar pode interferir nas condições de acesso e permanência dos alunos na escola, minimizando todos os fatores de desempenho dispostos nos Artigos 205, 206 e 208 da Carta Magna, que expressam:

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

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

III - Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

V - Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988, não paginado).

Nos termos da Política Nacional de Alimentação Escolar (BRASIL, 2006a), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi instituído em substituição ao Fundo de Amparo ao Educando (FAE), pela Lei nº 9.649 que, em seu art. 42, que transfere as atribuições do FAE para o FNDE - autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é financiar a maioria dos programas públicos educacionais, entre eles, o PNAE, sendo responsável pela distribuição e transferência de recursos financeiros e materiais pelo governo Federal, o qual estados, municípios e o distrito federal devem complementar, para subsidiar a compra da alimentação escolar. Conforme nos aponta a Resolução FNDE nº 26:

Para repassar o dinheiro, o FNDE abre contas para cada estado, município, Distrito Federal e para as escolas Federais, e assim, é depositado o dinheiro mensalmente. O recurso federal é transferido em dez parcelas para as entidades executoras, cada parcela corresponde a 200 dias letivos (BRASIL, 2013, não paginado).

Neste momento, é perceptível a importância dos recursos do FNDE, transferidos aos entes federados, por meio de prestação de assistência financeira e técnica, em caráter suplementar. Verifica-se também que o FNDE é um fundo responsável por estabelecer a normatização do programa de alimentação escolar. Tais normativas se dão por meio de publicação de resoluções que visam dar maior dinamismo e aperfeiçoamento à política de alimentação escolar, como, por exemplo, a Resolução CD/FNDE nº 042, que dispõe em seu Art. 5º:

O monitoramento e a avaliação das ações de acordo com objetivos e metas previamente estabelecidos, assim como do impacto da implementação das ações junto ao público-alvo, serão feitos pela PNAE/FNDE, por meio de visitas periódicas às localidades e instituições conveniadas e/ou da análise de relatórios das atividades realizadas, conforme cada caso específico e considerados os mecanismos definidos para tanto no Plano de Trabalho aprovado (BRASIL, 2006b, não paginado).

Com base neste entendimento, de que o FNDE é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação, que possui como objetivo o investimento ou repasse de recursos financeiros em alguns programas, entre eles, o da merenda escolar, e projetos ligados a educação básica aos entes federados, e de como surgiu o PNAE, dado sua importância no combate à evasão, desnutrição, entre outros fatores, na década de 50, debateremos agora a importância do

programa no cenário educacional brasileiro. De acordo com a Lei Federal nº 11.346/2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (BRASIL, 2006a, não paginado).

Um fator que evidencia a importância do PNAE, bem como do seu Controle Social, diz respeito à estrutura organizacional que este programa possui, mesmo que tais recursos ainda sejam insuficientes a uma refeição adequada. Conforme padrões nutricionais do PNAE, é observado que este leva em consideração as particularidades alimentares das crianças com restrição a certos tipos de alimentos, prevendo, assim, exigências a uma alimentação especial. Neste ponto de vista, a Lei nº 12.982/2014 recomenda que a presença de necessidades alimentares especiais seja questionada, no momento da matrícula na escola, por meio de ficha de saúde ou por outro mecanismo equivalente adotado pela Entidade Executora (EEx) (Secretaria de Educação), e o relatório deve ser extraído pelo responsável técnico do PNAE, com o objetivo do atendimento do cardápio especial:

O PNAE visa a oferta de alimentação escolar a todos os alunos matriculados em escolas públicas e filantrópicas, desde a educação infantil até os alunos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) por meio de transferência de recursos financeiros, em caráter suplementar aos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2014b, não paginado).

Verifica-se, pois, a relevância da implantação do PNAE, na garantia do direito do ser humano, ou alunos, a uma alimentação adequada e saudável durante os horários escolares. Se partirmos também do preceito de que em boa parte do território nacional existem inúmeros municípios com baixo IDHM, chega-se à conclusão de que esta é uma política de interesse nacional, em que toda população deve envolver-se nos mecanismos de “Controle Social”, uma vez que a não oferta deste programa, ou falhas nele, poder-se-ia gerar graves consequências de ordem social, atribuído ao baixo nível de frequência nos ambientes escolares, graves consequências como falta de alimentação, compras de produtos sem especificações técnicas,

entre outros. Neste sentido, é importante que o cidadão, investido no “Controle Social”, acompanhe cada avanço do PNAE, no intuito de se cobrar políticas sólidas de alimentação escolar, conforme nos apresenta Souza (2015, p. 17-18), ao analisar que:

Outros avanços não menos importantes dizem respeito à compra dos produtos da agricultura familiar; estabelecimento de critérios técnicos e operacionais, que tem o intuito de dar maior flexibilidade, eficiência e eficácia na gestão do programa, tais como o estímulo para a ampliação e fortalecimento do papel dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), no controle social; estratégias normativas para as ações do nutricionista como responsável técnico pelo Programa e a instituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar, os CECANEs.

Com base numa política de fortalecimento da participação popular e importância dos controles sociais sobre os gastos públicos do estado, consolidada nas últimas décadas, principalmente sobre os gastos em educação básica do “PNAE”, surge mais uma oportunidade de desvelar, como vem ocorrendo tal investimento, por meio do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, colegiado responsável pela execução do controle social da alimentação escolar, no âmbito dos entes federados. A normatização destes colegiados deu-se por meio da Lei Federal nº 8.913/94, sendo frequentemente alterada por Medidas Provisórias, como as de nº 1.784-3, de 1998 e nº 2.178-36, de 2001. Esta legislação novamente foi alterada pela Lei nº 11.947/2009 e, mais recentemente, por diversas Resoluções do FNDE, que lhes deram avanços significativos, tanto na implementação, quanto na fiscalização da política de alimentação escolar.

Verifica-se que as diversas mudanças ocorridas nos últimos anos, tornaram o PNAE mais consolidado no seio da sociedade civil, no que tange a composição do CAE, com um número significativo de representações da sociedade civil, fortalecendo o controle social por parte da comunidade, que, ainda assim, precisa de formação para compreender os caracteres de ordem técnica, expresso na Lei nº 11.947/2009:

O Conselho de Alimentação Escolar é formado por sete (7) titulares e sete (7) suplentes que representam diferentes categorias da sociedade e da comunidade educativa. Se a EEx. tiver mais que 100 escolas de Educação Básica, o CAE poderá também ter 14 ou 21 titulares (e os respectivos suplentes) (BRASIL, 2009a, não paginado).

Com os avanços obtidos na legislação do controle social dos gastos públicos do PNAE, nas últimas décadas, percebe-se a necessidade da ampla participação da comunidade escolar dentro dos CAEs. Nesta acepção, consideram-se os CAEs importantes mecanismos no controle

deste programa e ferramenta primordial na captação de informações relacionadas à implementação e utilização dos recursos destinados à alimentação escolar nos municípios. Dessa forma, o CAE deve monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos da alimentação escolar enviados pelo FNDE, via PNAE, em cumprimento ao que é estabelecido nos documentos que definem a execução do Programa, principalmente na Resolução CD/FNDE nº26/2013. O CAE é de grande importância para o FNDE, “uma vez que é por seu intermédio que o Governo Federal é informado sobre a execução do programa nas localidades brasileiras, sob o ponto de vista dos conselheiros” (BANDEIRA *et al.*, 2013, p. 345).

A autora define ainda que “controle social é a prática social que supõe a participação de diferentes setores sociais, em todos os níveis de organização da sociedade, não se dando essa participação de forma difusa, mas institucionalizada” (BANDEIRA *et al.*, 2013, p. 345). Por esta ótica, é necessário o engajamento de toda comunidade, principalmente nos trabalhos voltados à instrumentalização de seus representantes no colegiado, no sentido de desenvolver estratégias eficazes nesta tarefa, já que “seu fortalecimento pode refletir na qualidade do serviço prestado e na garantia de que os recursos destinados à alimentação escolar sejam utilizados de forma adequada” (PIPITONE *et al.*, 2003, p. 22).

Um aspecto que tem se mostrado comum, porém bastante preocupante a vários conselhos de alimentação escolar da região Nordeste paraense, segundo fonte do SINTEPP/Regional Nordeste I³, é a participação diminuta de seus membros, ocasionando uma atuação ineficaz, e em muitos casos, inoperante, além da forma como vem ocorrendo o acompanhamento e a fiscalização por parte destes colegiados. Este motivo levou tais conselhos, no ano de 2018, a solicitarem formação junto ao Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal do Pará (CECANE-UFGPA), que possui convênio com o FNDE para este fim.

A baixa participação dos membros do CAE, ou a inoperância deste colegiado, revelada junto à Regional do SINTEPP, citada anteriormente, a qual abrange 23 municípios nesta região, deveria subsidiar a formulação de políticas públicas destinadas à formação de conselheiros, bem como na implementação de medidas que garantam uma participação mais ativa dos membros desses colegiados, contribuindo, assim, para a autonomia e independência do CAE. Corroborar com tal assertiva Souza (2015, p. 22-23), ao revelar que:

Em documentos encaminhados ao FNDE para participação no prêmio gestor da alimentação escolar, o número de reuniões realizadas pelos conselhos era de

³ Divisão administrativa do sindicato dos trabalhadores em educação pública do Pará – SINTEPP.

aproximadamente seis ao ano, abaixo do recomendado. No entanto, municípios que enviam documentação para tal prêmio são municípios que valorizam a ação do conselho e das demais atividades relacionadas com a alimentação escolar, o que leva a acreditar que demais municípios possam ter número ainda mais baixo de reuniões.

Aumentar a participação e formação, bem como o número de reuniões, é imprescindível e constituem medidas basilares a um funcionamento adequado e eficaz dos conselhos.

A falta de formação aos membros do CAE, a falta de condições criadas pelo governo local, como: um espaço para as reuniões e atividades, material a ser utilizado pelos Conselheiros, veículos para que os Conselheiros possam visitar as escolas, e o que mais for necessário como condição objetiva nesta árdua tarefa do controle social são necessidades básicas que devem ser supridas pelo poder público, para que este colegiado alcance autonomia, independência e consiga exercer suas atividades de fiscalização/acompanhamento dos recursos destinados ao PNAE com êxito. Do contrário, sérios problemas no funcionamento do controle social podem ocorrer, e tal situação pode causar dificuldades de ordem financeira ao erário público, uma vez que o bom funcionamento deste conselho pode representar a garantia de alunos mais concentrados nas salas de aulas, menor índice de evasão escolar, melhores ambientes ou estruturas físicas para a produção da merenda escolar, formação continuada às merendeiras, entre outros pontos positivos, conforme estabelecido na Resolução FNDE nº 26/2013:

São atribuições do CAE monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos; analisar o relatório de acompanhamento da gestão do PNAE emitido pela entidade executora; analisar a prestação de contas do gestor; comunicar ao FNDE, Tribunais de Conta, Controladoria Geral da União, Ministério Público e demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do programa; fornecer informações e apresentar relatórios acerca do seu acompanhamento do programa (BRASIL, 2013, não paginado).

Ao constatar a importância do bom funcionamento do colegiado do CAE, observa-se a necessidade de apoio as suas atividades, por parte do poder público, no sentido de fomentar suas ações. Outrossim, Calegari *et al.* (2016, p. 19) corroboram com esta tese, ao verificar que “muito se evoluiu com a institucionalização do controle social, porém grandes são as dificuldades que se apresentam na sua eficácia, a sociedade é convidada a participar junto ao Estado, o qual não coloca à disposição metodologia que facilite esta participação”. Ainda nesta lógica, das dificuldades de atuação plena do controle social, Carvalho (2006, p. 99) denuncia que:

A transparência exigida em lei em relação a alguns dos instrumentos utilizados pelos administradores públicos e aos balanços exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal que, em si, representaria mecanismos de fomento ao controle social, fica comprometida pelo fato de usarem uma linguagem ainda acessível a um número restrito de pessoas.

Uma atuação satisfatória dos membros do CAE não pode estar vinculada a fatores de competência técnica ou mesmo formação para o entendimento da linguagem contida nos documentos inerentes à atuação deste colegiado. Nestes termos, é provável que existam categorias de conselheiros que não possuem tal familiaridade ou vínculo empregatício no serviço público, o que lhes daria maior aproximação com certa linguagem, geralmente pais e alunos, abandonam a função com maior facilidade, o que pode ocasionar dificuldades na fiscalização.

Na escolha de algumas representações, como de pais ou até alunos, para composição do CAE, pode-se estar elegendo servidores técnico-operacionais, como estratégia de escolher pessoas que possuam vínculo no serviço público municipal. Tal estratégia poderá facilitar a proximidade à linguagem técnica da administração pública, contudo, pode adquirir uma concepção mais classista dessas cobranças, sustentada na visão corporativista de alguns segmentos sociais, que se fazem representados, deixando de fora um importante segmento, os de pais/responsáveis de alunos, o que poderia incorrer em um desequilíbrio na correlação de forças das representatividades do colegiado, característica basilar a um bom funcionamento do CAE.

A atuação regular do CAE é indispensável e relevante à fiscalização dos recursos do PNAE, posto que este é o principal fundo financiador e mantenedor da merenda escolar no município, pois outras fontes de receitas são insuficientes e incapazes de elevar as receitas que poderiam auxiliar no financiamento da política de alimentação escolar, a exemplo de polos industriais, atrativos turísticos, entre outros.

O interesse na realização do estudo sobre controle social no PNAE está relacionado também à importância da participação de todos os seus segmentos em processos de averiguação das constantes reclamações, principalmente, de falta de merenda escolar, observada na minha atuação enquanto professor da educação básica, o que poderá ser geradora de transtornos à aprendizagem das crianças, uma vez que a alimentação escolar é, para muitos alunos, a principal refeição do dia, senão a única, em municípios que possuem um baixo IDHM. Os benefícios trazidos pelo PNAE é motivo pelo qual se faz necessário desprender extremo rigor em sua fiscalização e ampla participação.

O Controle Social dos Gastos Públicos em Educação Básica, do PNAE, realizado via CAE, surge pela necessidade de verificação da aplicação do recurso público, em benefício ao centro do processo de ensino-aprendizagem, o aluno. Logo, verificar, fiscalizar, comparar, desconfiar, vistoriar e publicizar os recursos enviados pelo FNDE ao município de Igarapé-Açu é necessário ao processo da garantia mínima ao direito à alimentação escolar, estabelecido recentemente como direito social na Constituição Federal.

Com isso, torna-se mister um conselho de alimentação escolar vigilante frente às necessidades da comunidade escolar. Contudo, as dificuldades encontradas por parte de seus membros, diante as demandas da função demonstram ser grandes, uma vez que, no município de Igarapé-Açu, temos observado, segundo a ótica da política de alimentação escolar do governo federal, alguns fatores que evidenciam fragilidades, ou da política nacional do PNAE ou de gestão do CAE, cuja composição, hoje, é exercida por 07 membros, sendo eles do Poder Executivo, das entidades de trabalhadores da educação, de discentes, pais de alunos e representantes da sociedade civil organizada, colegiado este que deve se desdobrar para conseguir lidar com o volume de ações que esta função social requer de cada membro, conforme o Artigo 35 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, o qual estabelece as seguintes atribuições ao CAE:

- I – monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução;
- II – analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE, emitido pela EEx, contido no Sistema de Gestão de Conselhos – SIGECON Online, antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo;
- III – analisar a prestação de contas do gestor, conforme os artigos 45 e 46, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no SIGECON online;
- IV – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;
- V – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;
- VI – realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;
- VII – elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução; e VIII – elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à EEx. antes do início do ano letivo (BRASIL, 2013, não paginado).

1.2 QUESTÕES NORTEADORAS

Partindo da inquietude sobre o controle social no PNAE, pressupõe-se que a alimentação, no âmbito das escolas públicas brasileiras, vincula-se ao contexto socioeconômico das famílias, ou dos alunos que a frequentam, expresso como direito social fundamental, garantido na Constituição de 1988, leis e dispositivos complementares, que seu controle social é exercido pelo CAE, e que este último é um mecanismo que pode contribuir para a efetivação de uma alimentação de qualidade e também colaborar para redução do índice de evasão escolar. Assim, a presente pesquisa visa reunir elementos, com intuito de responder ao seguinte problema de pesquisa: ***De que forma o CAE vem exercendo o controle social dos gastos públicos do PNAE, no município de Igarapé-Açu-PA, no período de 2010 a 2017?***

Para responder à questão-problema, outras questões complementares e norteadoras precisaram ser esclarecidas, quais sejam:

- 1 - Como se dá a composição e participação dos membros do CAE no município de Igarapé-Açu-PA?
- 2 - Como o CAE vem acompanhando e fiscalizando as receitas enviadas pelo FNDE ao Município, por meio do PNAE, resulta em alcance do controle social?
- 3 - Como se efetiva a prestação de contas dos gastos do PNAE e a fiscalização *in loco* do CAE da qualidade dos alimentos, das condições das cozinhas nas escolas e da estocagem dos alimentos pela SEMED?

1.3 OBJETIVOS

A presente pesquisa tem como objetivo geral: analisar de que forma o CAE vem exercendo o controle social dos gastos públicos do PNAE no município de Igarapé-Açu-PA, no período de 2010 a 2017.

O presente estudo também possui como objetivos específicos:

- a) Entender o processo de composição dos membros do CAE, no município de Igarapé-Açu-PA, no período de 2010 a 2017;
- b) Compreender a participação dos membros do CAE no município de Igarapé-Açu-PA
- c) Avaliar o modo como o CAE vem fiscalizando as receitas enviadas pelo FNDE ao município, por meio do PNAE;
- d) Identificar o processo de prestação de contas dos gastos do PNAE;
- e) Avaliar a fiscalização *in loco* do CAE, no município de Igarapé-Açu, e as consequências desse processo.

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E INSTRUMENTOS

Com base nas necessidades metodológicas dos objetivos constantes neste estudo e do problema proposto para esta investigação, entende-se que é apropriado e satisfatório aplicar a abordagem qualitativa nas investigações do estudo de caso no CAE do município de Igarapé-Açu. Tal abordagem pode revelar conhecimentos relacionados à composição, participação dos membros deste colegiado, sobre o processo de acompanhamento, fiscalização, entre outros fatores ligados a sua atuação, que não poderiam ser entendidos na ótica da quantificação, assim como, contribuir para melhor compreensão desta atuação, pois se acredita que, com tal abordagem e pesquisa, consegue-se enriquecer tanto o processo, quanto os resultados almejados no estudo.

Além do mais, ao longo da tarefa de investigação deste estudo de caso, é indispensável a execução da pesquisa qualitativa, uma vez que, segundo Goldenberg (2004, p.17), “os pesquisadores baseados em métodos qualitativos recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social, uma vez que o pesquisador não pode fazer julgamentos, nem permitir que seus preconceitos e crenças contaminem a pesquisa”. Dessa forma o pesquisador ou investigador adentra a campo para levantar informações sobre o que lhe interessa esclarecer,

com o propósito de aprofundar o estudo de uma dada realidade, tendo como base o estudo de um grupo social.

No caso do estudo no CAE, implica em não analisar apenas as informações explícitas e óbvias de cunho quantitativo, diretamente relacionadas a sua atuação, visto que a investigação implica na emergência do problema pela ótica do investigador. Minayo e Minayo-Gómez (2003, p. 118) apresentam, a esse respeito, uma relevante consideração:

Não há nenhum método melhor do que o outro, o método, “caminho do pensamento”, ou seja, o bom método será sempre aquele capaz de conduzir o investigador a alcançar as respostas para suas perguntas, ou dizendo de outra forma, a desenvolver seu objeto, explicá-lo ou compreendê-lo, dependendo de sua proposta (adequação do método ao problema de pesquisa).

Portanto, a escolha da abordagem qualitativa, no estudo da atuação do CAE do município de Igarapé-Açu, no exercício do controle social dos recursos do PNAE, justifica-se pelo fato de que as informações coletadas levam a interpretações ou conclusões que podem indicar comportamentos e atitudes que perpassam o olhar puro e simples do objeto em questão, sendo que o mesmo fornecerá os dados necessários à conclusão desta investigação. Nesta perspectiva, a presente pesquisa é de natureza qualitativa, configurando-se como estudo de caso.

Diante dessa perspectiva, cabe evidenciar que uma singularidade do CAE de Igarapé-Açu justifica um caso que merece ser investigado, é o fato deste colegiado ter sido o último conselho da Microrregião Bragantina a ser instituído através de lei municipal (IGARAPÉ-AÇU, 1997a, não paginado), mesmo diante da obrigatoriedade expressa na Lei nº 8.913, de 12/7/94 (BRASIL, 1994a, não paginado) prevendo o repasse de recurso para a alimentação escolar somente aos entes que possuíssem conselhos constituídos.

Acreditamos que, por meio de um estudo de caso, podemos nos debruçar sobre a situação específica a qual pretendemos investigar, considerando particularidades e singularidades, ou seja, de que maneira e com qual grau de qualificação o Conselho de Alimentação Escolar, já mencionado, vem exercendo suas atribuições de fiscalização e Controle Social do Programa de Alimentação Escolar. Ao se referir ao estudo de caso Godoy (1995, p. 25) afirma que:

O estudo de caso tem se tornado a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder às questões "como" e "por que" certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o

foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de algum contexto da vida real.

De acordo com (YIN, 2001, p. 21), “o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos”. Neste aspecto, a pesquisa pretende então, desenvolver um estudo de caso, cuja opção decorre do interesse da investigação daquilo que se refere à função de controle social do CAE, buscando analisar de que forma este colegiado vem exercendo sua função de controle social nos gastos públicos do PNAE, revelando que elementos e princípios norteiam a atuação deste Conselho, configura-se como fatores a serem descobertos, descritos, retratados e caracterizados desta forma no estudo de caso.

Neste sentido, a opção pelo estudo de caso decorre da necessidade de se buscar um maior entendimento da temática proposta nesta pesquisa, maior exploração, compreensão dos significados que podem estar presente nas ações do objeto, ou mesmo, maior exame da atuação do CAE no exercício do controle social dos gastos do PNAE, cuja atuação é imprescindível a uma educação de qualidade social, buscando compreender também como se configura o seu alcance e efeitos no período compreendido entre os anos de 2010 e 2017, no município de Igarapé-Açu. Conforme apresenta Yin (2001, p. 32). “Um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Tendo em vista a análise do objeto que fornecerá os elementos necessários ao estudo de caso, os quais nortearão o andamento desta pesquisa, com objetivo de analisar os fatores de composição, participação, fiscalização e atuação, entre outros aspectos que podem maximizar ou minimizar o desempenho do controle social, optou-se por utilizar a análise documental para coleta e análise de informações daquilo que pode ser único e particular ao objeto estudado.

A análise de documentos do CAE que comprovem a atuação do mesmo viabilizou a consecução dos objetivos pretendidos nesta pesquisa, a exemplo de: decretos de nomeação dos membros, editais de eleição, atas de registros de reuniões, parecer conclusivo da Prestação de Contas da Entidade Executora constante no SIGECON/FNDE, Plano de Ação do CAE, livros de ocorrência, calendários de trabalhos, documentos que comprovem trabalhos de comissões de averiguação ou investigação, documentos que comprovem denúncias a órgãos ou autoridades competentes, registro de frequência dos membros, gravações, panfletos e ofícios.

Todos esses documentos são requisitos basilares e indispensáveis a investigação, visto que se tratam de fontes imprescindíveis ao trabalho do investigador na busca por informações.

Quanto à importância dos documentos e sua análise, corroboram com esta tese Marconi e Lakatos (1999, p.176), quando afirmam que “o antropólogo, ao estudar as sociedades pré-letradas, encontra grande dificuldade em analisar essas sociedades, já que as mesmas não possuem registros escritos”. Como se observa, tal estudo trata de pesquisa documental, como afirma Vergara (2007, p. 48), “pois compreende análise de documentos constantes no interior de órgãos públicos” ligado ao exame de documentos do CAE e Entidade Executora.

Estudos de produções, ou pesquisas anteriores sobre financiamento e controle social dos gastos públicos em educação, com um olhar voltado a atuação de CAEs, são partes integrantes deste trabalho investigativo. Pois, o levantamento dessas produções foram indispensáveis para a compreensão do objeto pesquisado, e também uma fonte imprescindível ao investigador em busca por informações para a consecução do seu estudo. Neste ponto de vista, Gil (2008, p.50) afirma que a revisão bibliográfica “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Ainda reforçando a importância da revisão bibliográfica, enfatiza Vergara que (2007, p. 46) “é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”.

Dessa forma, a revisão bibliográfica consiste no primeiro passo da etapa inicial de todo o trabalho científico, e tem sempre como objetivo a reunião de informações ou levantamento de dados que servirão de apoio à construção do processo de investigação, que surge como proposta a partir de determinado tema. A revisão bibliográfica se limita ao tema escolhido, e serve para aprofundar a temática em estudo. Nesta perspectiva, deve traçar um histórico sobre o objeto de pesquisa. Este processo, também subsidia na identificação de contradições ou respostas já encontradas acerca das perguntas formuladas, ajudando a encontrar ou averiguar problemáticas semelhantes e se vale a pena mantê-las.

O lócus da investigação ocorreu, principalmente, no âmbito do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Casa dos Conselhos, e no Departamento de Merenda Escolar da Secretaria Municipal de Educação (DME/SEMED) de Igarapé-Açu/PA, onde os membros destes órgãos fornecerão subsídios ou documentos à produção do estudo.

Outrossim, Igarapé-Açu é um município do Estado do Pará, localizado na Mesorregião Nordeste Paraense, Microrregião Bragantina. Localiza-se à distância de 117 km até a capital. Sua população estimada, em 2018, era de 38.588 habitantes (IBGE, 2018). "Igarapé-Açu" é um termo de origem “Tupi”, que significa "caminho de canoa grande”.

Ademais, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) será o objeto de estudo desta pesquisa, o qual será representado por seus membros – conselheiros. Este conselho exerce uma função primordial no controle social do programa de alimentação escolar, uma vez que possui legalmente atribuições de verificação e análise de todo processo que envolve desde a aquisição, distribuição, até o consumo final do objeto do programa. Neste ponto de vista, a Controladoria Geral da União, em sua cartilha de orientações do ano de 2012, preceitua que:

O 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 (CGU, 2012, p. 16).

Por este ângulo, o controle social na política de alimentação escolar tem um peso significativo na racionalização e emprego adequado dos recursos que compõem este fundo, bem como interesse social direto, uma vez que a maioria de seus membros fazem, diretamente, parte da comunidade escolar (alunos, pais de alunos, professores/servidores). O controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. Por este ângulo, é de suma importância observar tal composição disciplinada na Lei Federal nº 11.947/2009, a qual trata da criação do CAE, que preceitua a seguinte composição:

Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

- I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
- IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica (BRASIL, 2009a, não paginado).

No âmbito da composição do objeto a ser pesquisado e envolvido no estudo, está o departamento responsável pelo gerenciamento (aquisição/distribuição) da merenda escolar da secretaria municipal de educação de Igarapé-Açu, o qual fornecerá informações, por meio de seu diretor e nutricionistas, sobre o armazenamento e controle de qualidade dos alimentos. Conforme preceitua a Lei Federal nº 11.947/2009, a qual dispõe acerca da necessidade de nutricionistas/responsáveis técnicos pela segurança alimentar:

Art. 11. A responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas (BRASIL, 2009a, não paginado).

O objeto deste estudo, CAE, tem um papel decisivo para o sucesso do PNAE nas escolas. Além disso, caracteriza-se como um órgão colegiado, porque é formado por representantes de vários segmentos sociais, com gestão compartilhada, em que as decisões devem ser tomadas em conjunto por todos os seus membros. Neste sentido, este colegiado configura-se como elemento importante e indispensável ao bom funcionamento da política de alimentação escolar no município de Igarapé-Açu. Dessa forma, torna-se imperioso pesquisar esta representação, dada a relevância social para o sucesso escolar de milhares de crianças e das informações que este objeto poderá dispor, contribuindo, assim, para coleta de dados deste estudo.

A coleta de dados para consecução desta pesquisa ocorreu em fontes primárias de documentos do CAE do município de Igarapé-Açu/PA, conforme o quadro 1, buscando levantar informações nestas fontes acerca da atuação deste colegiado de controle social, objetivando esclarecer de que forma o CAE vem exercendo o controle social dos gastos públicos do PNAE neste município. O objetivo dessa ação foi responder também a outras questões complementares e norteadoras que precisaram ser esclarecidas, no sentido de tornar esta pesquisa, que tem fonte de dados descritivos levantados na análise dos documentos da atuação do CAE, compreensiva, ampliando o conhecimento sobre a atuação deste colegiado de controle social.

Quadro 1: Fontes Primárias de Documentos do CAE/Igarapé-Açu

Nº	DOCUMENTOS (FONTES PRIMÁRIAS)	OBJETIVO
01	Atas de Registro de Reuniões do CAE	Registrar os trabalhos do colegiado.
02	Parecer Conclusivo constante no SIGECON/FNDE sobre a Prestação de Contas da Entidade Executora.	Registrar o parecer conclusivo das prestações de contas do CAE.
03	Decreto de nomeação dos conselheiros	Dar posse aos membros para o exercício da função
04	Plano de Ação do CAE/ anos 2010 a 2017	Registrar o plano de trabalho do CAE.
05	Calendários de reuniões	Registrar o número de reuniões ordinárias e frequência dos conselheiros.

06	Documentos que comprovem denúncias a órgãos ou autoridades competentes (Representações a autoridades competentes)	Registrar o encaminhamento de denúncia/ representação a autoridades competentes
07	Editais de eleição/ 2009, 2013, 2017	Demonstrar como ocorrem os processos de escolha dos membros do CAE
08	Documentos que comprovem trabalhos de comissões de averiguação, ou investigação de denúncias feita ao CAE.	Registrar visitas <i>in loco</i> , entre outros.
09	Livros de ocorrência	Registrar anormalidades/Fatos incomuns dentro da atuação do CAE
10	Ofícios	Registrar a atuação do CAE junto ao Executivo, Legislativo, órgãos de controle social externo, outros órgãos e entidades.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As análises sobre as fontes de documentos primários selecionados no quadro, têm por objetivo a compreensão da atuação do CAE, no município de Igarapé-Açu, /PA, buscando entender, com base na revisão bibliográfica de autores que tratam da temática, como está ocorrendo tal atuação em relação ao que dispõe a literatura do controle social, bem como a política nacional de alimentação escolar para a educação básica brasileira. Neste ângulo, da importância da análise documental, trazemos a contribuição Triviños (1987, p. 111):

A "análise documental" é outro tipo de estudo descritivo que fornece ao investigador a possibilidade de reunir uma grande quantidade de informação sobre leis estaduais de educação, processos e condições escolares, planos de estudo, requisitos de ingresso, livros-texto etc.

Dado o volume de documentos a serem analisados, foi necessário recorrer a algumas técnicas para se alcançar resultados satisfatórios. Segundo a pesquisa documental proposta nesse estudo por Gil (2008) indica que esse tipo de pesquisa permite o uso de elementos que ainda não foram analisados em determinados textos legais e/ou ainda permitem a sua adequação conforme os interesses da investigação.

Com base na posse dos diversos documentos, e essenciais para o estudo minucioso da compreensão da atuação do CAE, surgiu então o desafio de tornar tais fontes inteligíveis aos olhos do pesquisador, buscando desta forma, por meio de seu exame, compreender tanto o que está explícito quanto o que está latente nestas fontes primárias, por meio das quais utilizaremos

a técnica da “análise documental”, como mecanismo para explorar ao máximo os dados coletados em documentos da atuação deste colegiado.

Para a realização do estudo de caso no CAE, foi necessário rigor metodológico, e uma organização propícia à compreensão aprofundada dos diversos documentos existentes para subtrair as informações necessárias ao estudo. Neste aspecto, debruçar-se sobre os documentos foi fundamental, assim como a escolha das técnicas adequadas: “Isto porque “a pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (FONSECA, 2002, p. 32).

Dessa forma, pretendemos adentrar a campo para investigar e levantar informações que interessa esclarecer sobre o CAE, com o propósito de aprofundar a compreensão da sua atuação, tendo como base o estudo desta instituição social através de diversos documentos, implicando em não analisar apenas as informações explícitas e óbvias de cunho quantitativas, diretamente relacionadas à sua atuação. Nesta perspectiva é necessário preparo para extrair as informações necessárias ao estudo, Pires (2010, p. 295) corrobora com esta tese:

Porém, ainda que algumas características da análise documental possibilitem recorrer ao documento vantajoso em certos níveis, que seu uso suscita também algumas questões. Se, efetivamente, à análise documental elimina em parte a dimensão da influência, dificilmente mensurável, do pesquisador sobre o sujeito, não é menos verdade que o documento constitui um instrumento que o pesquisador não domina. A informação, aqui, circula em sentido único; pois, embora tagarela, o documento permanece surdo, se o pesquisador não pode dele exigir precisões suplementares.

No estudo de caso do CAE, utilizamos os documentos que registram sua atuação durante alguns anos (2010 a 2017), ser reveladores aqui ficou confuso: ajustar redação, contudo consideramos que deve haver rigor metodológico e organização durante a pesquisa, capaz de propiciar o surgimento de elementos, no momento da análise documental, e fornecer compreensão profunda e nova sobre o objeto de estudo, de forma a trazer luz e revelar um caminho multifacetado.

Para além do uso do método e do conjunto de técnicas proposto anteriormente, Pires (2010, p. 298) apresenta outros elementos necessários na análise de documentos que podem contribuir com novas interpretações, modificação em pressupostos:

A experiência pessoal, a consulta exaustiva a trabalhos de outros pesquisadores que se debruçaram sobre objetos de estudo análogos, bem como a iniciativa e a imaginação, também integram adequadamente a constituição desse corpus: os pesquisadores mais aguerridos sabem que os documentos mais reveladores se escondem, às vezes, em locais insuspeitos. De resto, a flexibilidade é também rigor: o exame minucioso de alguns documentos ou bases de arquivos abre, às vezes, inúmeros caminhos de pesquisa e leva à formulação de interpretações novas, ou mesmo à modificação de alguns dos pressupostos iniciais.

Baseado na técnica de análise documental, fizemos uso em nossa pesquisa da categoria teórica Controle Social, objetivando aprofundar conhecimentos sobre a atuação do CAE no controle social sobre os recursos do PNAE, e por meio de algumas subcategorias como: participação (ata de reuniões do CAE, edital de processo eleitoral do CAE, relatório online do SIGECON/FNDE); acompanhamento da prestação de contas (ata de reuniões do CAE, relatório online de prestação de contas SIGECON/FNDE, relatório da CGU sobre complementação ao PNAE); fiscalização in locu (ata de reuniões do CAE, relatório de visita in locu do CAE), foi possível uma melhor visualização e compreensão do nosso objeto de estudo. A subcategorização nos permitiu evidenciar a atuação do CAE como instância de controle social na aplicação dos recursos financeiros provenientes do PNAE, uma vez que os dados constantes nos documentos analisados, foram melhor explorados e sistematizados em tabelas.

Diante do exposto, pretendemos, com o apoio de diversos autores e documentos mencionados neste trabalho, compor nosso *corpus* empírico nesta pesquisa qualitativa e extrair os significados visíveis e latentes que somente podem ser perceptíveis com uma atenção sensível, para interpretar e traduzir os significados ocultos do objeto de pesquisa. O presente trabalho apresenta-se disposto em cinco seções. Sendo que, a primeira apresenta a introdução do trabalho, as seções dois, três e quatro, apresentam uma discussão teórica e conceitual e a última apresenta a análise dos dados relacionando-os as três seções anteriores, de forma a responder ao questionamento da pesquisa tendo em vista os objetivos que foram definidos.

A segunda seção, intitulada “Controle e controle social no Brasil” apresenta uma breve discussão teórica sobre “Controle e Controle Social no Brasil”. Também tem em vista realizar uma explanação sobre antecedentes históricos e aspectos conceituais importantes do controle social, na história da educação brasileira. Serão apresentados, também, os “Tipos de controle” existentes e possíveis na legislação e na literatura brasileira do controle social, buscando evidenciar os mecanismos possíveis, para fins de conquistas dos cidadãos, sobre a política desempenhada pelo Estado.

A terceira seção, por sua vez, intitulada “Controle Social e Financiamento da Educação Básica Pública”, apresenta a caracterização da política brasileira sobre esta temática,

evidenciando, assim, como este debate tem se expressado no contexto educacional, a partir do financiamento presente na educação. Nesta seção, pretendemos ainda, elaborar um estudo capaz de apresentar-se como um elemento apropriado a prover a caracterização das fontes de recursos para educação no Brasil. Estudaremos, ainda neste capítulo, “o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”. Faremos também um estudo acerca do “Controle Social e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE)”, buscando evidenciar na literatura brasileira como vem ocorrendo o controle social sobre os recursos do PNAE e em que momentos ocorre a efetivação deste, tendo como instrumento o CAE para tal verificação junto ao Estado.

A quarta seção, intitulada “a Atuação do CAE no Município de Igarapé-Açu/Pa, entre 2010 a 2017” apresenta uma breve discussão teórica sobre a Caracterização do CAE de Igarapé-Açu/Pa; dos processos formativos de seus conselheiros; das reuniões, pautas e participação dos conselheiros do CAE; da Atuação do CAE no Processo de Acompanhamento e Fiscalização dos Recursos do PNAE; da Atuação do CAE no Processo de Acompanhamento e Fiscalização in loco da Alimentação Escolar, de forma a apresentar dados sobre essa temática, contribuindo assim para reflexões no que tange ao campo das políticas públicas.

Por fim, a última seção traz as Considerações finais da pesquisa, de forma a realizar a análise sobre a atuação do CAE como instrumento de Controle Social em Igarapé-Açu-PA (2010 – 2017), conforme pressupõem os objetivos da referida pesquisa. Destaca-se, também, a explanação sobre a forma com que o CAE vem exercendo o controle social dos gastos públicos do PNAE no Município de Igarapé-Açu-PA; como se caracteriza o processo de composição e participação dos membros do CAE no município de Igarapé-Açu-PA; verificar de que modo o CAE vem acompanhando e fiscalizando as receitas enviadas pelo FNDE ao município, por meio do PNAE; identificar como vem ocorrendo o processo de prestação de contas dos gastos; e caracterizar a forma de realização das vistorias *in loco* do CAE no município de Igarapé-Açu. Sendo que, para a realização da pesquisa foi utilizado um conjunto de procedimentos, de forma a dar respostas às questões e objetivos definidos.

2 CONTROLE E CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Nesta seção, será empreendida uma breve discussão teórica sobre “Controle e Controle Social no Brasil”, de forma a apresentar elementos desta temática no Estado brasileiro. Assim, procuraremos fazer uma explanação acerca da relação deste controle com as políticas públicas de participação social, para poder delinear o trajeto histórico do controle social na educação básica, ressaltando as relações que são estabelecidas no Estado, buscando garantir o controle da população sobre suas ações, na efetivação da participação social e, conseqüentemente, na exigência do controle social.

A presente seção também tem em vista realizar uma explanação sobre antecedentes históricos e aspectos conceituais importantes do controle social, na história da educação brasileira, mostrando este, situado em diferentes contextos políticos, até sua configuração na legislação nos dias atuais, cujo assento encontra-se na promulgação da Constituição Federal de 1988, com a instalação dos governos democráticos, que instituíram o controle social como direito da população, tornando-o, em tese, acessível ao público. Serão apresentados, também, os “Tipos de controle” existentes e possíveis na legislação e na literatura brasileira do controle social, buscando evidenciar os mecanismos possíveis, para fins de conquistas dos cidadãos, sobre a política desempenhada pelo Estado.

Apresentaremos ainda o “Controle Social e os mecanismos específicos para Educação”, de forma a apresentar sua configuração na legislação, formas de participação no contexto educacional brasileiro, com destaque para a implementação do Controle Social na política do Programa Nacional de Alimentação Escolar, considerando, desta forma, os tipos de controles existentes na educação como elementos importantes na garantia de direitos na educação pública ofertada pelo Estado, o qual necessita de controle.

Buscaremos também fazer um estudo aprofundado sobre os conceitos de participação e o exercício do controle social, o que, por meio da legislação e da literatura sobre participação popular junto ao Estado, evidenciaremos como acontece e em que momentos ocorre sua efetivação. Nestes termos, buscaremos verificar qual o grau de relação existente entre participação e controle sobre as ações do Estado, como fator preponderante na efetivação do controle social pelos cidadãos.

Desta forma, o Controle Social sobre as ações do Estado será destacado nesta discussão, tendo em vista que este representa, no contexto atual da política pública educacional, um mecanismo imprescindível à garantia de direitos, destacando ainda o papel da participação popular junto às discussões sobre planejamento e políticas educacionais, elemento preponderante aos avanços na política educacional. É por meio da participação popular junto ao Estado e do Controle Social que são gestadas as ações e serviços educacionais que garantirão

direitos ao atendimento das demandas sociais, sendo assim, desafios e dificuldades se fazem presentes nesse processo de consolidação da política pública de controle social, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Com o propósito de nos situarmos sobre a compreensão geral de “Controle e Controle Social no Brasil”: Antecedentes históricos e aspectos conceituais importantes; Tipos de controle; Controle Social e os mecanismos específicos para Educação; Participação e o Exercício do Controle Social, esta seção contou com o desenvolvimento da revisão bibliográfica que permitiu a adoção das contribuições de Siraque (2005), Barros (2014), Busana (2014), Carvalho(2006), Correia (2000), Costa (2013), Harvey (2005), Heller (2016), Machado (2011), Silveira (2013), Paludo (2015), Pipitone *et al.* (2003), Teixeira (2001) e Souza (2015).

A construção desta seção contou ainda com o desenvolvimento de uma revisão da Legislação nacional, tendo como base a CF de 1988, a Lei nº 9.394/1996 (LDB), a Lei nº 13.005/2014 (PNE de 2014), a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, a Resolução CD/FNDE nº 042/2006, a Lei nº 11.346/2006, a Lei nº 12.982/2014 e a Lei nº 8.913/94, que foi alterada por algumas Medidas Provisórias como as de nº 1.784-3/1998 e de nº 2.178-36/2001. Analisamos ainda a Lei nº 11.947/2009, a Resolução CD/FNDE nº 26/2013, a Lei nº 10.172/2001 (PNE de 2001), a Lei nº 9.424/1996 (FUNDEB), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), a Lei nº 8913/94, a Lei complementar nº 101/2005, o Decreto nº 8243/2014, a Medida Provisória nº 746/2016 e a Emenda Constitucional nº 95/2016.

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E ASPECTOS CONCEITUAIS IMPORTANTES DO CONTROLE SOCIAL

Antes de adentrarmos no campo de pesquisa em busca da compreensão do processo de construção e desenvolvimento do controle social dos gastos do PNAE, por meio da atuação do CAE do município de Igarapé-Açu, é necessária uma breve compreensão do significado e utilização do termo “Controle” na literatura, até chegarmos à compreensão, ou tentativa, do conceito “controle social” na área da gestão de políticas públicas ligadas à educação básica.

No dicionário contemporâneo da Língua Portuguesa, Novíssimo Aulete, organizado por Aulete (2011, p. 395), o conceito “controle” é definido como:

1 - Ação ou resultado de controlar; ação ou de exercer domínio ou comando sobre algo ou alguém. 2 - Fiscalização ou monitoramento exercidos sobre certas atividades, ou o poder de exercê-los. 3 - Verificação, fiscalização ou avaliação das regras, normas ou do valor ou das especificações estabelecidos para processo (...). 4 - Ação ou poder de regular, determinar ou monitorar as ações ou comportamento de outrem (...).

O dicionário *online* Michaelis traz a seguinte definição ao conceito “controle social”: “processo pelo qual uma sociedade ou grupo procura assegurar a obediência de seus membros por meio dos padrões de comportamento existentes”. Como se observa, este conceito é mais uma tentativa de expressar um significado, que, mesmo presente nos dicionários da língua portuguesa, não se apresenta claro e compreensivo a todos os cidadãos, no sentido de desvendar o real significado do controle social e suas implicações na formação e consolidação da cidadania.

Com o entendimento expresso anteriormente, a palavra “Controle” tem adquirido bastante expressão e importância após a constituinte de 1988, principalmente nos debates envolvendo políticas públicas sociais na área educacional. O “controle” sobre o Estado, e deste sobre as políticas públicas tem ocupado boa parte das discussões relacionados à gestão das políticas educacionais, fato que tem dado novos contornos e significados a esta palavra. Nestes termos, “Controle Social” é um vocábulo que tem sido utilizado com frequência e servido a múltiplos campos da atuação humana, perpassando assim a área educacional, ou a ela trazendo novos entendimentos.

A Constituição de 1988, conhecida pelo leque de abrangência, de possibilidades e conquistas nas áreas sociais ficou conhecida também como “Constituição Cidadã”, sendo até hoje o primeiro texto constitucional com maior abrangência democrática que a sociedade brasileira já vivenciou. Esta consagrou mecanismos favoráveis à participação e controle social de seus cidadãos sobre o Estado, conforme seus artigos 198, 204 e 206, que deram origem à criação de conselhos de políticas públicas, no âmbito da saúde, assistência social e educação, nos três níveis de governo, prevendo processos de tomada das decisões, políticas essenciais à construção do bem-estar social.

Neste sentido, o termo “Controle” adquire também uma configuração de fiscalização, sendo conceituado como um mecanismo ou ato de vigiar, inspecionar, respeitar, vistoriar, examinar, averiguar, restringir ou estar atento às ações daqueles que tem o dever de zelar e administrar o bem público, a quem lhe fora designado constitucionalmente tal função no Estado brasileiro. Para Carvalho Filho (2015, p. 486), “Controle é o conjunto de meios através dos quais pode ser exercida função de natureza fiscalizatória sobre determinado órgão ou pessoa administrativa”. Dessa forma, Lima, F. (2014, p. 53), traz grande contribuição ao ressaltar que

“o Controle Social vem servindo para o atendimento de múltiplas finalidades (políticas, filosóficas e sociológicas) especialmente, no que concerne à democratização da gestão de temas de interesse público”.

A relação das políticas públicas com o Estado está diretamente ligada ao cenário em que ela se insere, ou seja, ao sistema capitalista de produção, o qual irá estabelecer as relações sociais e a regulação do sistema político e econômico da sociedade. Por este ângulo, pode-se incidir sobre as políticas públicas sociais, principalmente educacionais, burocracias numa perspectiva de afastar ou dificultar o interesse dos cidadãos em participar do controle social junto ao Estado, convergindo assim para a manutenção do sistema capitalista e da vida social da classe trabalhadora, em patamares inalterados, em que esta última, por meio de suas reivindicações, sente a sensação de ser atendida pelas políticas públicas que se utilizam de mecanismos de controle social.

Assim, a extrema desigualdade social presente historicamente no Estado brasileiro, aliada a um modelo de gestão pública ineficiente, do ponto de vista do controle e da participação social junto às políticas públicas do Estado, parecem concorrer para não se obter a confiança dos seus cidadãos, uma vez que tais mecanismos não criaram, de fato, este poder de interferir concretamente nos planos de governos, direcionando-o sem benefício comum às políticas sociais. Neste sentido, tal problemática torna-se um dos eixos deste campo de estudo, necessitando assim, investigar como ocorre o “Controle Social”, na gestão pública do Estado, elemento este que pode possibilitar à sociedade uma melhor organização e intervenção nas ações relacionadas principalmente aos gastos e investimentos públicos, como possibilidade de redefini-los, numa direção que possa atender aos anseios ou finalidades sociais, possibilitando mecanismo de defesa para evitar que este sirva exclusivamente aos interesses do acúmulo exclusivo do capital privado.

Para melhor compreensão deste estudo, é necessário o entendimento sobre conceitos importantes, fazendo-se imperioso, neste início, uma breve consideração histórica relativa ao Controle Social, bem como dos princípios republicanos do Estado brasileiro, mesmo não sendo o foco desta pesquisa, como necessidade básica ao fornecimento de alguns elementos concernentes ao contexto geral do estudo desta temática. Neste aspecto, da busca de uma conceituação histórica ao controle social, apontamos as contribuições da Sociologia, trazida por Correia (2000, p. 11):

Na sociologia a expressão controle social é, geralmente, utilizada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade, submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Para alguns autores

da área da ciência política e econômica, o controle social é realizado pelo Estado sobre a sociedade através da implementação de políticas sociais amenizando propensos conflitos sociais, contrastando os efeitos da expansão do capital. O campo das políticas sociais é contraditório, pois, através delas, o Estado controla a sociedade, ao mesmo tempo em que incorpora suas demandas.

Nesse sentido, encontramos outro fator que nos aponta para o surgimento e compreensão do controle social na sociedade brasileira. Na década de 80, um efervescente movimento popular que se caracterizou na história brasileira por um movimento intenso de luta contra um Estado opressor, pela ampliação de direitos sociais e construção de mecanismos institucionais para cobrança de abertura de canais de diálogos entre o Estado e a sociedade civil. Verifica-se, ainda, grande participação popular na Constituinte de 1988, por meio de mecanismos, como emendas populares, que buscaram descentralizar a gestão estatal e aumentar a participação popular sobre o Estado, por meio de mecanismos e princípios que garantissem a participação da sociedade civil no controle social nas políticas públicas, assim: “Ao longo dos séculos, o povo lutou por liberdade, por direitos, por ações negativas e positivas do Estado, pela soberania popular e por meio da Constituição submeteu os encarregados do poder aos destinatários do poder: o povo” (SIRAQUE, 2005, p. 07).

Observa-se que *Controle* é um termo de abrangência geral que exprime ação no vocábulo da Língua Portuguesa brasileira, porém o termo *Controle Social*, no âmbito da constituinte, adquire formato de direito do cidadão, o qual impõe condutas e valores que são formalizados no Estado brasileiro e que têm ou deveriam ter como finalidade o bem comum entre os cidadãos.

Entendido o Controle Social, desta forma, como direito público subjetivo, sendo o cidadão brasileiro seu detentor natural, segundo a Constituição, vamos então verificar como este está entendido e subtendido nos dispositivos constitucionais. Para compreender melhor a configuração da fundamentação teórica do termo controle social e como este se apresenta como direito subjetivo na Carta Magna brasileira, faz-se necessário mencionar mais uma vez as contribuições do entendimento sobre controle e controle social na constituinte, trazidos por Siraque (2005, p. 20) que diz:

As normas constitucionais que fundamentam o controle social da função administrativa do estado estão enunciadas, em especial no Caput, no inciso II e no Parágrafo único do art. 1º e nos arts. 5º, II, e 37 da Constituição da República, Estado Democrático de Direito, cidadania, soberania popular e princípios da legalidade, moralidade e da publicidade ou transparência. Já as normas constitucionais que asseguram o Controle Social estão dispostas especialmente, nos incisos: XXXIII; XXXIV, a, b; XXXV; LXVIII; LXIX; LXX; LXXI; LXXII e LXXIII do art. 5º direito

a receber informações dos órgãos públicos, direito à petição, direito a certidão, princípio da proteção judiciária, habeas corpus, mandados de segurança.

Dessa forma, podemos entender então o “Controle Social” na constituinte de 1988 como o anseio do cidadão em participar junto ao Estado da gestão pública, buscando fiscalizar e monitorar suas ações para assim controlar a Administração Pública. Observa-se que esta intenção de controlar o Estado possibilitou ao controle social, configurado na Carta Magna, avanços importantes na prevenção contra a corrupção. Contudo, Ribeiro (2004, p. 31-32) traz elementos a este debate que ajudam a compreender o controle social da constituinte institucionalizada no Estado brasileiro, bem como a refletir sobre os conceitos “público”, “privado” e “estatal”:

A palavra “público” tem dois sentidos principais nas línguas e pensamentos modernos. Por um lado, “público” se opõe a “privado”, e se faz sinônimo do bem comum, do patrimônio coletivo, daquilo que não pode ser alvo de apreciação egoística ou particular. Notemos que isso não quer dizer “estatal”: pode haver uma esfera pública que não pertença do Estado, por exemplo uma associação ou entidade que não tenham por finalidade apenas o bem de seus donos. Outro sentido de “público” é o que se opõe a “palco”. Aqui, seu sinônimo é “plateia” – a soma dos que assistem a uma representação, tendendo a passividade, podendo manifestar-se apenas pelo aplauso ou vaia, pela compra ou boicote do ingresso mais sem ter meio de reverter a radical e constitutiva desigualdade a separá-la dos atores.

Para Ribeiro (2004) o jogo de controle da sociedade, por parte da classe dominante, já existe há séculos, por meio de tecnologias de boa aparência, que continuam fortes em nossos dias, e, à medida que alguns antigos regimes caem, algumas mudas são feitas, nas quais algum compromisso se tem de firmar com as instâncias democráticas, contudo apenas para cederem espaço a novas formas de controle da sociedade. Neste aspecto, o controle racional de um bem público pelo próprio público é fundamental para alcançarmos o verdadeiro controle social, pois o controle jurídico, como observamos, já está consolidado nos termos da constituinte.

O marco legal da política de *controle social* está cunhado, sem dúvida, como verificamos anteriormente, nos dispositivos legais e princípios constitucionais, e por mais que possa ter havido sinais em governos anteriores, pós-constituinte, contudo é na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995) que este conceito ganha nova versão, força e prática, que certamente difere, e talvez vai de encontro aos seus princípios estabelecidos na constituinte. Foi na Reforma Administrativa do Estado, a qual teve como responsável Bresser

Pereira⁴, que por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (BRASIL, 1995), que foi apresentado à sociedade brasileira um modelo gerencialista de administração pública no âmbito federal, objetivando torná-la eficiente, e para isso, uma de suas orientações era a descentralização⁵ das políticas públicas, junto aos estados e municípios, prevendo ainda mecanismos de controle social, na figura dos conselhos, hoje conhecidos, na área da saúde, assistência social, e principalmente no âmbito educacional.

A reforma do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995), intitulada PDRAE, implementada na década de 90, não encontrou resistência a sua aprovação. Talvez pelo fato de ter sido implementada no início do mandato de um governo com certa credibilidade popular, uma vez que FHC, nomeado anteriormente por Itamar Franco como ministro das Relações Exteriores e ministro da Fazenda, ganhou destaque nesta função, pois chefiou a elaboração do Plano Real, que estabilizou a economia brasileira. Com a ajuda do sucesso do plano real, elegeu-se presidente da república, e recém-empossado como Presidente teve facilidade nesta implementação. Sobre os esclarecimentos desta reforma, trazemos as contribuições de Carvalho (2006, p. 31):

Trata-se de uma reforma que visa atingir os objetivos do neoliberalismo⁶, estabelecendo um modelo de Estado Gerencial em oposição ao Estado patrimonialista que dominou a Administração Pública do Brasil no último século, caracterizado pela presença de poder muito concentrado, exagerada burocratização, nepotismo, empreguismo, excesso de cargos de confiança e desmedido controle político.

Logo após a implementação do PDRAE pelo governo FHC, houve a publicação da Lei nº 9.424/1996, como aplicação prática e anúncio da continuidade de uma política adotada momentos antes no governo anterior, mas que agora era incorporada por medidas legalistas/reformistas ao Estado brasileiro, que dispõem neste contexto sobre o Fundo de

⁴ Luiz Carlos Gonçalves Bresser-Pereira: Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) durante o primeiro mandato do governo FHC (1995-1998).

⁵ A descentralização traduziu-se no fortalecimento dos governos subnacionais. Um novo arranjo federal é instituído pela Constituição da República de 1988, segundo o qual não só aos Estados, mas também aos Municípios é atribuída a condição de ente federativo autônomo, dotado, portanto, de poderes administrativos, fiscais e legislativos. Neste novo federalismo cooperativo, estabelece-se uma complexa repartição de competências e atribuições, “na qual coexistem competências privativas e competências concorrentes entre os entes federados.” (SILVEIRA, 2013, p. 14).

⁶ O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas; o Estado tem de garantir, por exemplo, a qualidade e a integridade do dinheiro (HARVEY, 2005).

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Esta Lei é considerada a primeira a inaugurar, no setor educacional, o modelo de conselho de controle social, focado em atuar no controle social de grandes volumes financeiros. Neste sentido, observa-se o artigo 4º:

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta Lei (BRASIL, 1996b, não paginado).

Entre as diversas medidas adotadas pelo governo de FHC, visando a implementação de políticas de cunho neoliberal, que tinham como finalidade a implementação de um estado gerencialista, utilizando-se para isto, da implantação de mecanismos de Controle Social, principalmente na educação, encontra-se mais uma Lei, que também faz parte do arcabouço jurídico componente do PDRAE, que é a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nº 101/2000. Esta não está diretamente ligada à legislação educacional, porém lhe afeta na medida em que ela impede maiores investimentos na educação, sendo esta uma espécie de alerta aos governantes, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com limites de despesa com pessoal para o setor público. Corrobora com esta tese Carvalho (2006, p. 56):

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF nº 101/2000) que, entre outros objetivos, amplia o controle e a fiscalização dos atos dos governantes e representantes públicos pelos cidadãos e estabelece um conjunto de medidas para o país alcançar o tão almejado ajuste fiscal anunciado no PDRAE.

Outro elemento que parece consagrar o estado gerencialista de controle social, nesta trajetória histórica da implementação e fortalecimento da política Neoliberal no Estado brasileiro, ocorre com a aprovação da Lei nº 10.172/2001, a qual implementa o Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2010), como se este além de trazer tal marca, tivesse a ideia de permear todos os ambientes do Estado, principalmente o educacional, cujo objetivo talvez fosse o de criar uma cultura, mesmo que num primeiro momento decretada, que no futuro pudesse ser incorporada e legitimada em todos os planos educacionais. Neste aspecto, já é possível perceber que este tipo de orientação passará a pautar toda a execução de recursos destinados à educação, estabelecendo-se assim, como um dos objetivos e metas deste PNE, a obrigatoriedade da criação de conselhos de controle social:

4.2. Instituir em todos os níveis, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEF⁷, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (BRASIL, 2001, não paginado).

O Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar deu-se, inicialmente, por meio da Lei Federal nº 8.913/94, que sofreu diversas alterações por Medidas Provisórias, como as de nº 1.784-3/1998 e de nº 2.178-36/2001. Esta legislação voltou a ser novamente alterada pela Lei nº 11.947/2009 e, mais recentemente, por diversas Resoluções do FNDE, que lhes deram nova redação, tanto na implementação, quanto na fiscalização da política de alimentação escolar. Contudo, verifica-se que as diversas mudanças ocorridas, nos últimos anos, conservaram no PNAE a política gerencialista, que nas aparências, simulam a existência de controle social. Corroboram com esta tese Bobbio (2001, p. 123):

(...) as instituições que os cidadãos conseguem controlar são cada vez mais fictícias como centros de poder. Entrementes, os vários centros de poder real de um Estado moderno, como as grandes empresas, ou os instrumentos mais importantes do poder real, como o Exército e a burocracia, não são submetidos a qualquer controle democrático.

Neste aspecto, a sociedade civil por meio dos movimentos sociais, historicamente, tem procurado discutir formas de controle social sobre o Estado brasileiro, principalmente, buscando participar das instâncias que tem se institucionalizado recentemente, pós-constituente, contudo observa-se que tais mecanismos que se apresentam como fonte de poder, não têm conseguido atender de fato suas demandas, gerando apenas uma falsa sensação de controle sobre aquilo que não se quer deixar controlar, e que no geral, não é percebido pelo grande conjunto da sociedade.

Em 2014 assistimos mais uma vez à manutenção das políticas gerencialistas, em detrimento às de controle social sobre a educação brasileira. Este fato se deu com a aprovação da Lei nº 13.005/2014, a qual estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024). Verifica-se, desta forma, que a política de descentralização administrativa, iniciada ainda nos anos 90, por meio do controle social, continua viva no novo PNE, no qual repassa aos cidadãos

⁷O FUNDEF foi criado para garantir uma subvinculação dos recursos da educação para o Ensino Fundamental, bem como para assegurar melhor distribuição desses recursos. Com este fundo de natureza contábil, cada Estado e cada município recebe o equivalente ao número de alunos matriculados na sua rede pública do Ensino Fundamental. Além disso, é definido um valor mínimo nacional por aluno/ano, diferenciado para os alunos de 1ª à 4ª série e para os da 5ª à 8ª série e Educação Especial Fundamental. O FUNDEF foi criado pela Emenda Constitucional n.º 14/96, regulamentado pela Lei n.º 9.424/96 e pelo Decreto n.º 2.264/97 e implantado automaticamente em janeiro de 1998 em todo o País. (<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/prof.pdf>)

a responsabilidade administrativa, antes do Estado, no acompanhamento da prestação de serviços na educação, deixando a cargo da sociedade apenas a tarefa de controle de gastos, ao mesmo tempo em que lhes nega o poder de planejamento e debate por uma educação para as necessidades sociais. Nesta lógica, apresentamos algumas ações das metas 07, 19 e 20 do PNE 2014-2024:

7.28. mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o **controle social** sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais; 19.2. ampliar os programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e **controle social** do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; 20.4. fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o **controle social** na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e **controle social** do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as secretarias de educação dos estados e dos municípios e os tribunais de contas da União, dos estados e dos municípios (BRASIL, 2014c, não paginado).

A política de descentralização administrativa do Estado brasileiro, conforme se verifica na implementação das ações das metas 07, 19 e 20 do PNE 2014-2024, parece corroborar com a ideia de que os mecanismos institucionalizados de controle social nas políticas públicas são como tecnologias criadas para que o cidadão sinta a sensação de estar participando do debate político, quando na verdade, este pode apenas estar referendando sua própria exclusão das instâncias decisórias junto ao Estado. Corrobora com esta assertiva Avritzer (2009, p. 138).

Os conselhos ainda são mecanismos, não os únicos, de participação. Porém, não como se apresentam hoje, em sua maioria sem espaço para o debate político, a deliberação e o controle social, caracterizando-se como espaços formais ou de faz de conta de participação.

Os pequenos avanços, não podemos negar, percebidos na política de controle social no Estado brasileiro, são considerados fenômenos recentes, ao compararmos a história da independência do País, dando-se estes, especialmente, no processo de redemocratização, posterior ao fim do regime militar, quando o grande anseio popular era decorrente da abertura

do Estado a sua participação nas discussões de políticas públicas, corrobora com esta tese Correia (2000, p.54):

Os mecanismos de controle social são, ao mesmo tempo, resultados do processo de democratização do país e pressupostos para a consolidação dessa democracia. O fortalecimento do exercício do controle social sobre o Estado contribuirá para o alargamento da esfera pública e para a consolidação da democracia no Brasil.

Portanto, o controle social que surge na constituinte dos anos 80 como anseio popular, que tem uma reinterpretação nos governos Neoliberais pós-constituinte, principalmente nos anos 90, quando ascende ao poder o governo FHC, com a implantação do PDRAE (BRASIL, 1995), ainda é tema atual e de interesse tanto do Estado quanto da sociedade, mesmo não se configurando sob as pretensões dos constituintes e da sociedade: (...) “longe de significar mais recursos para educação, como uma resposta para a crise fiscal, significou racionalização de recursos e atribuição à sociedade de tarefas que antes eram de competência exclusiva do Estado” (CARVALHO, 2006, p. 31).

Dessa forma, o controle social sobre o Estado brasileiro, tão clamado pela sociedade civil na elaboração da constituinte, mesmo implementado de forma abstrata, formal com uma reinterpretação diferente da creditada pelos movimentos sociais, tornou-se “prática concreta” em muitas instâncias, principalmente educacional, em que há diversos mecanismos no interior das instituições públicas e civis que procuram mostrar aos cidadãos a necessidade de velar pelo que é de interesse comum e indispensável ao bem social. Cabe-nos, agora, diante de tanta ficção, uma realidade, disputar politicamente uma nova interpretação de controle sobre o Estado, não mais sobre algumas instituições deste Estado.

2.2 TIPOS DE CONTROLE

Nesta seção, buscaremos detalhar os tipos de controle existentes sobre a administração pública, assegurados a partir da Constituição Federal de 1988, no sentido de compreender como estes se relacionam e se expressam no CAE, que é o controle que nos interessa, bem como, o momento em que ocorrem.

A organização moderna dos Estados envolve cobrança de taxas, impostos, entre outras formas de contribuição dos seus cidadãos, pois a arrecadação de receitas possibilita a realização de serviços, programas, projetos e ações, que se transformam, posteriormente, em gastos pelo

Estado. Dessa maneira, é preciso o planejamento das ações de forma antecipada, objetivando não gastar mais do que foi arrecadado, e é de extrema importância também arrecadar o necessário para a manutenção das ações do Estado, ou o suficiente para manter os serviços a seus cidadãos, não se arrecadando além das necessidades, pois a falta de planejamento ou o descontrole na arrecadação poderá significar sacrifícios à população, que tanto contribui com o Estado.

O descontrole na arrecadação e gastos pelo Estado pode impedir que esses recursos tenham destino adequado no atendimento às demandas e necessidades da população. Neste aspecto, faz-se necessário extremo rigor sobre os gastos do Estado, buscando-se elaboração de orçamento, para ajudar a definir as prioridades para os gastos governamentais, dessa forma, a sociedade deve buscar controlar a aplicação dos recursos proveniente das taxas que lhe foram cobradas, velando assim, pelo emprego adequado dos recursos públicos, de acordo com os mandamentos da constituinte, a qual nasceu da vontade do povo: “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade” (BRASIL, 1988, não paginado).

O constituinte, atendendo aos anseios da população brasileira, principalmente dos movimentos sociais, que outrora passara por momentos de extrema obscuridade dos atos administrativos de seus agentes públicos, em um Estado ditatorial, parece não admitir mais que a corrupção seja concebida como fato natural na Administração Pública. Sabemos que o grande quantitativo de recursos movimentados no setor público, historicamente, tem gerado ganância por parte daqueles que deveriam controlar e dar destino adequado a estes recursos, estimulando, em muitos casos, a formação de grupos criminosos especializados em agir sobre os recursos públicos, utilizando-se, para este fim, seus próprios agentes, provocando assim o adensamento de práticas criminosas e, dessa forma, outros tipos de violência em outros setores da sociedade.

Com o propósito de superar práticas de descontrole na administração pública verificadas anteriormente, principalmente nos governos do regime militar (1964 a 1985), os constituintes, ao elaborarem o texto constitucional, provavelmente envolvidos pelo contexto de euforia, cobranças por clarezas nos atos desta administração recém-saída de momentos obscuros de ausência de diálogo, buscaram deixar marcas na Carta Magna, em que registram uma mudança profunda entre o Estado ditatorial e o novo, o democrático, no qual o controle sobre as ações do Estado e de seus agentes públicos parece ser a palavra de ordem, tanto nos princípios explícitos quanto nos implícitos, ou seja, naqueles que surgem do entendimento, a partir da interpretação. Corrobora com esta tese Siraque (2005, p. 08):

Além dos princípios explícitos, temos outros que estão implícitos na nossa constituição, como o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado (poder de anular os próprios atos, autotutelas), princípio da finalidade (a prática do ato administrativo deve perseguir a finalidade determinada pela lei), princípio da razoabilidade (os atos discricionários, além de estarem dentro dos parâmetros legais, devem ter a devida ponderação), o princípio da proporcionalidade (medir os custos e os benefícios, para a comunidade, de um ato administrativo discricionário), o princípio da responsabilidade do Estado (extraído do artigo 37, § 6º da constituição sobre a responsabilidade objetiva do Estado pelos atos de seus agentes que causarem danos a terceiros).

O exercício do controle no Estado brasileiro é uma marca do texto constitucional, talvez procurando evitar a pessoalidade e desvios de condutas de seus agentes, uma vez que principalmente recursos financeiros desviados prejudicam duplamente a sociedade, pois estes dificilmente transformam-se em projetos de desenvolvimento social. Nesta perspectiva, o constituinte, atendendo aos anseios populares, apresentou no art. 70 da constituição dois tipos de remédios, ou seja, dois tipos de controle para as ações da Administração Pública, em sua Seção IX, na qual trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo sistema de **controle interno** de cada Poder (EC no 19/1998).

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (BRASIL, 1988, não paginado, grifo nosso).

Percebe-se que, neste mandamento constitucional, surge dois tipos de controle, o controle externo e o controle interno. Observa-se ainda que o controle pode ser uma espécie de ferramenta por meio da qual um grupo social procura imprimir influências no comportamento de seus membros com objetivos e fins de manter um determinado comportamento, buscando assim, nesta sociedade, a manutenção da harmonia e ordem social. Observamos ainda, na constituição de 1988, que os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – e as esferas jurídicas de governo – União, Estados, Distrito Federal, Municípios, e Territórios – exercem a função administrativa, estando seus atos passíveis de controle, uma vez que se subordinam à Constituição e às normas infraconstitucionais. Corroboramos com esta assertiva Siraque (2005, p. 08):

Em praticamente todos os estados do planeta, os encarregados das funções estatais estão juridicamente submetidos as normas constitucionais e, por tanto, suas atividades

ou ações estão sujeitas à responsabilização, à prestação de contas e a **controle institucional e social** (SIRAQUE, 2005, p. 08, grifo nosso).

A constituição determinou que controle institucional é a forma de controle exercido pela Administração Pública e pelas organizações privadas. Neste ponto de vista, Carvalho Filho (2015, p. 551) informa que “as pessoas da Administração Indireta, as fundações públicas, qualquer que seja a sua natureza, sujeitam-se a controle pela respectiva Administração Direta”. Revela ainda que esse controle pode ser exercido sob três prismas:

1. o **controle político**, que decorre da relação de confiança entre os órgãos de controle e os dirigentes da entidade controlada (estes são indicados e nomeados por aqueles);
2. o **controle administrativo**, pelo qual a Administração Direta fiscaliza se a fundação está desenvolvendo atividade consonante com os fins para os quais foi instituída; e
3. **controle financeiro**, exercido pelo Tribunal de Contas, tendo a entidade o encargo de oferecer sua prestação de contas para apreciação por aquele Colegiado (Arts. 70 e 71, II, da CF) (CARVALHO FILHO, 2015, p. 551).

No âmbito do Governo Federal, este controle é exercido por alguns órgãos que têm competência legal para fazer a fiscalização da implementação dos recursos públicos. Observa-se que os artigos 70, 71 e 74 da Constituição, além de apresentarem forma de controle, estabelecem que este, ou seja, o controle institucional, seja exercido por meio do Congresso Nacional, sendo este encarregado do controle externo, tendo o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Corrobora com esta assertiva Siraque (2005, p. 97):

Controle institucional Externo é o realizado por órgão estatal estranho aqueles que foram responsáveis pela emissão do ato a ser controlado. O sistema de controle institucional externo são, por exemplo, os de competência das ouvidorias, do ministério público ou dos poderes legislativos, auxiliados pelos tribunais de contas. Nesse caso a fiscalização não depende da vontade política das autoridades a serem fiscalizadas. As autoridades fiscalizadoras, ante denúncia, representação ou notícia de eventual irregularidade, não poderão deixar de fazer a fiscalização, sobre pena de incorrerem em prevaricação, uma vez que tem o poder-dever de zelar pelo patrimônio público, entendido este não somente os bens passíveis de valoração econômica, mas englobado, também, outros impassíveis de ser valorados enquanto tal, mas que merecem a mesma proteção e às vezes até maior, da sociedade e dos agentes públicos.

Por esse ângulo, o controle institucional externo deve ser realizado também pelo Poder Legislativo, no âmbito dos estados, com auxílio dos seus tribunais de contas. Já nos municípios, a constituição assegura a responsabilidade do controle institucional externo às Câmaras Legislativas. No caso do Governo Federal, conforme o mandamento constitucional, o TCU é o responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo.

Observamos, no texto constitucional, anteriormente o termo controle institucional externo e o seu exercício pelo Congresso Nacional, bem como sua importância para a harmonia institucional, contudo o controle institucional subdivide-se em externo e interno. O Controle Institucional Interno visa controlar ou verificar se a realização de uma determinada atividade está cumprindo com os seus objetivos e princípios para os quais foram propostos. Dessa forma, o texto constitucional, em seu art. 74, nos apresenta esta forma de controle, assim como seus responsáveis de exercê-los:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988, não paginado).

Na esfera federal, o controle interno é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU), que é um órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. Neste aspecto, a função da CGU é desenvolver funções de controle interno, ouvidoria, correição, além de desenvolver mecanismos voltados à promoção de transparência, bem como de prevenção à corrupção na Administração Pública. Com base nesta forma de controle Interno, outros órgãos públicos como Ministério Público Federal, os Ministérios Públicos Estaduais, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, as Controladorias dos Estados, a Polícia Federal, as Polícias Estaduais, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, entre outros, atuam buscando prevenir, controlar, investigar e até fazer a repressão contra aqueles que cometem corrupção no exercício da administração pública. Neste ponto de vista, citamos as contribuições de Siraque (2005, p. 94-95):

Controle institucional é aquele realizado pelos órgãos do Estado sobre seus próprios atos ou atividades, ou pelos de quem lhes faça às vezes (...). O controle institucional é um controle interno do estado, isento de participação direta da sociedade, mas efetuado por meio de seus representantes eleitos ou das instituições públicas criadas pela constituição para fiscalizar as suas atividades. É o poder do Estado controlando o próprio poder do Estado, ou de quem lhe faça às vezes por meio dos princípios e

regras prescritos pela constituição (...). Os sistemas de controle institucional interno são as corregedorias, como a do ministério público, das polícias civil e militar, do judiciário, e as auditorias e os conselhos fiscais previstos em lei, nos casos das fundações, autarquias, empresas públicas, institutos, entre outros.

O controle institucional externo e interno do Estado sobre o próprio Estado é uma medida que o constituinte encontrou para criar uma harmonia social, sendo este um requisito para o bem estar da sociedade ou da convivência grupal, e segundo a Constituição, não deve deixar de existir, pois é um elemento essencial que contribui para o bom funcionamento das instituições sociais. Por este ângulo, sem o controle institucional externo e interno, seria difícil aos indivíduos cumprirem as normas de conduta prescritas e estabelecidas na organização social. Verifica-se que, na Administração Pública, o ato de controlar possui o propósito de manter um estado harmonioso, na medida em que propõe-se a examinar se os atos governamentais estão buscando atender à finalidade pública, à legislação e aos princípios básicos aplicáveis ao serviço público.

Outro tipo de controle, que é o que nos interessa neste estudo, apresentado na Constituição de 1988, chama-se Controle Social, que pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, com o objetivo de fiscalizar, monitorar e controlar as ações do Estado. Observa-se que se trata de um importante mecanismo que contribui para a prevenção de corrupção e, conseqüentemente, ao fortalecimento da cidadania. Sentimos a necessidade, no dia a dia, de discutirmos o Controle Social na Administração Pública, pois são muitas as denúncias veiculadas pela imprensa sobre a má aplicação e utilização de recursos públicos, configurando-se em apropriações indevidas, desvios, corrupção do dinheiro público, clientelismo, entre outras formas de corrupção nos três poderes das unidades federativas do Brasil. Conforme Heller *et al.* (2016, p. 136),

O controle social, portanto, pode ser definido como a capacidade que a sociedade civil, e nela as diferentes classes sociais com seus diferentes interesses, tem de participar e interferir na gestão pública, de forma a orientar políticas públicas e ações do Estado.

Diante da importância e necessidade do controle sobre a administração pública, Carvalho Filho (2015) nos revela que o controle social pode ser efetivado de duas formas, sendo a primeira por meio do *Controle Natural*, que é executado diretamente pelas comunidades, quer através dos próprios indivíduos que as integram, quer por meio de entidades representativas, como associações, fundações, sindicatos e outras pessoas do terceiro setor; já a segunda, por meio do *Controle Institucional*, exercido por entidades e órgãos do Poder

Público instituídos para a defesa de interesses gerais da coletividade, como é o caso do Ministério Público, dos Procons, da Defensoria Pública, dos órgãos de ouvidoria e outros do gênero.

Quanto ao momento em que o controle é exercido sobre a administração pública Carvalho Filho (2015) nos apresenta três. O primeiro, **Controle prévio** (ou a priori), é o exercido sempre antes de consumir-se a conduta administrativa, sendo assim, de natureza preventiva. O segundo chama-se **Controle concomitante**, sendo entendido como aquele que ocorre sempre à medida em que se vai desenvolvendo a conduta administrativa. Pode ser entendido também como preventivo e repressivo, conforme a necessidade verificada junto à administração. Já o terceiro, o **controle posterior** (ou a posteriori), objetiva sempre a revisão de atos já praticados pela administração pública, no sentido de confirmá-los, ou para corrigi-los. Nesta perspectiva, o autor também informa que as ações judiciais contra a administração pública, por exemplo, são basicamente instrumentos de controle a posteriori dos atos administrativos, pois, primeiro o ato é praticado, e somente depois é que o Judiciário aprecia sua legalidade.

Podemos entender o Controle Social como a participação do cidadão junto à gestão pública do Estado, buscando fiscalizar e monitorar suas ações objetivando, assim, controle público dos atos administrativos. Observa-se que esta ação torna-se mecanismo de prevenção contra desvio de boa conduta administrativa, entendida esta, muitas vezes, como favorecimento privado do bem público: “O controle social em questão é institucionalizado porque é regulado em lei e caracteriza-se por assegurar a participação de segmentos da sociedade civil organizada em conselhos representativos” (MACHADO, 2011, p. 26).

A preocupação dos movimentos sociais, desde a constituinte de 1988 até os dias atuais, pela manutenção de um controle social de amplo interesse popular, permanente e atuante, talvez se torne mais acentuada em função da diversidade geográfica, como extensão territorial, centralização de alguns órgãos públicos da justiça, além da baixa cultura de interesse pelo controle social, pois este se trata de elemento novo, que surgiu na Constituição de 88. Neste sentido, torna-se necessária a fiscalização da aplicação correta dos recursos públicos, em que o apoio da sociedade é fundamental. Para Correia (2000, p. 53):

O controle social tem sido alvo das discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade, como o movimento popular e sindical, políticos, organizações não-governamentais e governos. Mas, com um significado inverso ao exposto, como controle que a população deve ter sobre as ações do Estado, graças ao processo de democratização no Brasil iniciado na década de 80.

Percebemos que o Controle Social é mais um tipo de controle sobre a Administração Pública concebido na Constituição para atender à demanda da sociedade por espaço na fiscalização e gerenciamento do bem público, tendo em vista, assim, ajudar à complexidade das estruturas político-sociais do Estado brasileiro a estar atenta ao desvio da correta conduta administrativa, ou até ao fenômeno da corrupção em alguns momentos presentes em nossa sociedade. Dessa forma, entendemos que o controle da Administração Pública não se deve restringir apenas ao controle institucional, sendo necessário também que ocorra a participação dos cidadãos e sociedade civil organizada no monitoramento permanente dos gastos públicas, utilizando-se, desta forma, do mecanismo de controle social. Corrobora com esta tese Siraque (2005, p. 99):

O **controle social** é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidade juridicamente constituída, sendo que, neste caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas pelo menos de uma parte de seus membros ser eleita pela sociedade. Citamos, como exemplo de pessoas jurídicas de caráter público, os Conselhos de Saúde e a Ordem dos Advogados do Brasil, os quais foram instituídos por lei. Como exemplo de entidades de caráter privado que podem fazer o controle social, mencionamos todas as organizações não governamentais constituídas há mais de um ano desde que tal finalidade conste de seus estatutos sociais.

O controle social apresentado pela constituição de 1988 surge como clamor da sociedade por maior abertura política do Estado, maior transparência e espaços de participação junto à máquina estatal, não só como forma de superar o recém Estado ditatorial por qual o Estado brasileiro passara, mas também por ser o controle social, um complemento indispensável ao controle institucional, que é efetivado por aqueles que o constituinte designou como guardiões dos recursos públicos. Corrobora com esta assertiva Correia (2000, p. 11):

(...) neste campo contraditório que nasce um novo conceito de **controle social** em consonância com a atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam as demandas e os interesses da coletividade. É nesta perspectiva que o controle é realizado pela sociedade sobre as ações do Estado.

Após a apresentação do conceito de controle social, é necessário compreender que o exercício deste, baseado na Constituição brasileira, pode ser exercido tanto pelo cidadão individualmente, quanto pelos conselhos de políticas públicas ou de forma organizada. Os conselhos podem ser entendidos ainda como mecanismos importantes ao exercício da cidadania, que proporcionam espaços à participação da sociedade junto à administração pública

do Estado: “O controle social é um direito público subjetivo que o cidadão tem a faculdade de exercer ou não. Já no controle institucional, a autoridade responsável tem a obrigação de fazê-lo, sob pena de estar incorrendo em prevaricação⁸” (SIRAQUE, 2005, p. 38).

Diante o exposto, Lima, F., (2014) faz um alerta, ao considerar que as sociedades capitalistas têm buscado apropriar-se do Estado para impor sua ideologia e ordem, o que se torna quase impossível se constituir formas democráticas de controle social, contudo, chama a atenção para a importância da religião, partidos políticos, entre outras formas de organizações sociais que podem contribuir decisivamente na definição e manutenção de mecanismos de controle social. Corroborar também com esta tese Carvalho Filho (2015, p. 985):

Urge, entretanto, que o Poder Público reduza cada vez mais sua postura de imposição vertical, admitindo a cogestão comunitária das atividades de interesse coletivo, e que a sociedade também se organize para realçar a expressão de sua vontade e a indicação de suas demandas, fazendo-se ouvir e respeitar no âmbito dos poderes estatais.

Vejamos, a seguir, que no Estado brasileiro os conselhos existentes podem ser classificados de acordo com as funções que desempenham. A legislação vigente no Estado permite que os conselhos possam cumprir funções de fiscalização, de mobilização, deliberação ou até mesmo de consultoria.

2.3 CONTROLE SOCIAL E OS MECANISMOS ESPECÍFICOS PARA EDUCAÇÃO

Como já vimos anteriormente, a Constituição Federal de 1988 apresentou avanços no campo dos direitos sociais, no qual a participação popular e o exercício do Controle Social nas Políticas Públicas do Estado têm destaque. A população, que outrora vivera um Estado de privação de direitos ao controle sobre as ações do Estado, tem, no momento pós-constituente, possibilidades de ampliação dos direitos sociais, de participação junto à administração pública, por meio dos mecanismos de Controle Social, pelo qual a sociedade civil passa a ter a possibilidade de interferir nas decisões tomadas por parte do Estado. Neste aspecto, a sociedade passa a ter “Possibilidades de participação direta no Executivo, através de órgãos populares com funções de direção administrativa, como no caso da saúde (Artigo 198, III)”. (SPOSATI, 1992, p. 369).

⁸Código Penal brasileiro, Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.

Desta forma, o Controle Social torna-se um direito conquistado pela sociedade, na Carta Magna de 1988, em que os princípios da participação popular e do controle social, como gestão participativa junto às políticas da administração pública, é seu maior avanço, tendo a sociedade civil organizado a possibilidade de planejar e fiscalizar as ações junto ao Estado, por meio da interferência da democracia participativa e da democracia direta, e também por meio da presença de órgãos populares junto ao Executivo, principalmente, no caso da educação, dos conselhos de controle social que operam, ou tentam, o controle e a fiscalização de seus recursos.

Lembramos primeiramente, que os conselhos de controle social específicos na área educacional exercem atribuições de acordo com suas funções. A função *deliberativa* de um conselho refere-se a sua prerrogativa de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência. A função *consultiva* de um conselho relaciona-se a sua prerrogativa de emitir opiniões, bem como sugestões sobre matérias de sua área de atuação. Já o exercício da função *fiscalizadora* de um conselho implica acompanhar e fazer o controle de atos dos governantes. Uma última função atribuída a um conselho é a *mobilizadora*, a qual se refere ao exercício do poder de estímulo à participação popular na gestão pública, sendo um agente formulador e disseminador de informações das políticas públicas junto à sociedade.

O Controle Social, na educação brasileira, pode ser feito individualmente pelos cidadãos, estando na legislação como um direito facultativo, ou por um grupo de pessoas, na figura dos conselhos de acompanhamento e controle social das políticas públicas, hoje, existentes nos diversos setores da administração pública dos três entes federados. Verifica-se que a principal função de um conselho popular, permitido pela constituinte, é exercer o controle social sobre as políticas públicas do Estado, permitindo aos cidadãos ou conselhos observarem, acompanharem ou até acessarem meios pelos quais possam interferir no planejamento da administração pública.

Neste aspecto, o controle social na educação, mesmo não trazendo aos cidadãos ou aos conselhos populares de controle social poder de planejamento sobre as ações do estado, pode tornar-se um canal efetivo de participação, por meio do qual é possível estabelecer de fato os direitos da cidadania, deixando assim de ser apenas um anseio e tornando-se realidade. De acordo com Machado (2011, p. 24):

O controle social é processo de disputa, é construção, é participação, é transformação, pois o maior ou menor impacto na transformação da realidade e na efetividade da política pública está diretamente relacionado à capacidade de participação política da sociedade civil organizada, junto aos espaços públicos e esferas públicas.

Para Barros (2014), há uma luta constante dentro da sociedade brasileira para se efetivar a transparência e a aproximação da administração pública aos cidadãos. Segundo este autor, o tradicionalismo que impera nos diversos setores da sociedade, seja por parte de pessoas ou setores sociais, tem dificultado o desenvolvimento do trabalho das iniciativas de controle social, mesmo assegurado legalmente na constituição, sobre as ações do Estado, pois tal tradicionalismo não reconhece a participação cidadã.

Neste contexto democrático permitido pela Carta Magna, surgem mecanismos específicos de controle social para Educação, sendo estas ferramentas importantíssimas para garantir à participação da comunidade escolar⁹ o poder de interferência nas políticas e planejamento educacional do Estado. Observa-se nesta lógica, que a legislação brasileira prevê a criação de alguns conselhos de políticas públicas na área educacional, sendo alguns de abrangência nacional e outros de atuação estadual e municipal.

Os Conselhos Nacional, Estaduais/Distrital e Municipais de educação surgem possibilitados pela redemocratização do país, tendo seu assento legal fundamentado na constituição de 1988 e regulamentado, posteriormente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (artigos 9, 10 e 11), tornando-se instâncias, entre outras funções, de controle social da execução de políticas públicas no âmbito educacional dos entes federados, permitindo, dessa forma, a participação social nestes colegiados, que têm como finalidade proporcionar aos cidadãos mecanismos de participação na agenda dos serviços públicos educacionais desenvolvidos na iniciativa pública.

A partir da abertura política e da redemocratização do país, com a promulgação da Constituição de 1988, os espaços de participação social tiveram seu surgimento acelerado e consolidaram-se ao longo dos anos. Ao mesmo tempo, ganhou força a reivindicação popular por mais transparência dos administradores públicos e dos conselhos de controle social. Neste contexto, torna-se premente que estes espaços se ampliem e fortaleçam na ótica de contribuir com a boa governança e a gestão das políticas públicas (PALUDO, 2015, p.178).

Na educação brasileira, a instituição de conselhos de controle social, a exemplo dos conselhos escolares permitidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu artigo 14, - que estabelece que cada sistema de ensino deve definir suas próprias normas de gestão democrática do ensino público, de acordo com suas peculiaridades, assim como o

⁹A Comunidade Escolar é o conjunto constituído pelos membros do magistério, alunos, pais ou responsáveis pelos alunos e funcionários que protagonizam a ação educativa da escola (manual de orientações básicas para eleição do conselho escolar, PDDE, 2004). http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/pr_lond_sttt.pdf

fornecimento de condições necessárias ao seu funcionamento, por parte do poder público- são condições necessárias para que os entes federados, possam movimentar recursos provenientes do Governo Federal, indispensáveis ao desenvolvimento das ações em educação. Há também outros tipos de conselhos que devem ser constituídos pelos entes federados com o objetivo de auxiliá-los na tarefa de gerir o bem público.

A inauguração da política de Controle Social pós-constituente, por meio de mecanismos específicos a este fim, na figura dos conselhos, surge na educação pública brasileira tendo seu marco na publicação da lei que dispõe sobre a Municipalização da Merenda Escolar, Lei nº 8913/94, no mandato do presidente Itamar Augusto Cautiero Franco. Esta lei disciplinava, em seu Art. 3º, que “Cabe ao Conselho de Alimentação Escolar, entre outras, a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, e a elaboração de seu regimento interno.” (BRASIL, 1994, não paginado).

De acordo com Paludo (2015), um dos grandes avanços no processo de municipalização da merenda escolar (Lei nº 8.913/1994) foi o Controle Social do Programa, exposto no Artigo 3º, o qual traz atribuições do Conselho de Alimentação Escolar de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar. Menciona como avanço o Artigo 4º desta Lei, que trata da qualidade da merenda ofertada, a qual deverá estar em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar e sob a responsabilidade dos estados e municípios, que deverão contar com orientações de nutricionistas capacitados para elaborar seus cardápios. O autor sinaliza também o Artigo 5º como um aspecto importante, já que diz respeito aos hábitos alimentares de cada localidade, orientando, dessa forma, a preferência pelos produtos “*in natura*” adquiridos de cada região, visando também à redução dos custos da merenda escolar. Corroborava também com esta tese, Souza (2015, p. 34):

Na área educacional, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) foi estabelecido pela Lei Federal no 8.913/947, que regulamentou a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), oficializando o processo de participação e **controle da sociedade civil** junto à política de alimentação escolar (AE). O CAE é o órgão responsável pela fiscalização da utilização do recurso público destinado à AE, sendo sua existência condição obrigatória para a liberação de recursos deste programa aos municípios. Constitui um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento.

A Lei Federal nº 8.913/1994 de Municipalização da Merenda Escolar previa a garantia dos Conselhos de controle social na alimentação escolar nos municípios, como condicionante à liberação financeira para sua aquisição. Neste aspecto, este programa, que faz parte de uma política gerencialista neoliberal destinada à educação pública, indicava que a liberação de

recursos para a compra da alimentação escolar estava condicionada à criação do CAE (BRASIL, 1994).

Os conselhos de controle social devem ser instâncias colegiadas de confiança e conhecimento da comunidade escolar e com uma atuação ativa no exercício da função, permitindo, desta forma, maior participação da população sobre as políticas públicas do Estado: “a redemocratização do país estimulou a participação popular e coletiva, traduzida nos conselhos de controle social, no caso do PNAE, nos conselhos de alimentação escolar” (COSTA, 2013, p. 82).

A legislação nacional, desde a década de 90, mais precisamente com a Lei Federal de Municipalização da Merenda Escolar, já era um prenúncio da criação/obrigação de Conselhos na educação, inclusive, como condicionante para liberação dos diversos tipos de recursos e como pré-requisito à participação em programas federais de apoio à educação: “O controle social institucionalizado por meio dos conselhos pode ser ainda um instrumento eficaz de participação, combate à corrupção e fortalecimento da cidadania” (PALUDO, 2015, p. 26).

Neste sentido, o CAE possui como finalidade a missão política de acompanhar e controlar socialmente a aplicação dos recursos destinados aos entes federados para a compra da alimentação escolar, observando os critérios da compra do percentual mínimo (30%) dos produtos da agricultura familiar, analisando a qualidade da merenda comprada, fiscalizando se os alimentos estão bem guardados e conservados, verificando se o que a prefeitura comprou está chegando nas escolas, analisando se a verba que vem do Governo Federal está sendo aplicada e se a complementação deste recurso está sendo efetivada pelo ente federado (BRASIL, 2009a).

Um segundo conselho de controle social, que surge na educação brasileira pós-constituente, ainda na década de 90, chama-se Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), hoje, conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, respectivamente.

O FUNDEB é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e

Municípios, vinculados à educação, por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1995).

Observa-se ainda que a liberação de recursos para este fundo a todos os entes federados só é possível mediante a constituição de um conselho de controle social para este fim. Nesta perspectiva, citamos o Artigo 24, da Lei nº 11.494/2007, que trata do acompanhamento e do controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB, que serão exercidos junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para este fim, conforme composição abaixo:

- I - em âmbito federal, por no mínimo 14 (quatorze) membros, sendo:
- a) até 4 (quatro) representantes do Ministério da Educação;
 - b) 1 (um) representante do Ministério da Fazenda;
 - c) 1 (um) representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
 - d) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Educação;
 - e) 1 (um) representante do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
 - f) 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
 - g) 1 (um) representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
 - h) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
 - i) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela União Brasileira de Estudantes Secundaristas - UBES;
- II - em âmbito estadual, por no mínimo 12 (doze) membros, sendo:
- a) 3 (três) representantes do Poder Executivo estadual, dos quais pelo menos 1 (um) do órgão estadual responsável pela educação básica;
 - b) 2 (dois) representantes dos Poderes Executivos Municipais;
 - c) 1 (um) representante do Conselho Estadual de Educação;
 - d) 1 (um) representante da seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
 - e) 1 (um) representante da seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
 - f) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
 - g) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, 1 (um) dos quais indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;
- III - no Distrito Federal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo a composição determinada pelo disposto no inciso II deste parágrafo, excluídos os membros mencionados nas suas alíneas *b* e *d*;
- IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:
- a) 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
 - b) 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
 - c) 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
 - d) 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
 - e) 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
 - f) 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, um dos quais indicado pela entidade de estudantes secundaristas.
- § 2º Integrarão ainda os conselhos municipais dos Fundos, quando houver, 1 (um) representante do respectivo Conselho Municipal de Educação e 1 (um) representante

do Conselho Tutelar a que se refere a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, indicados por seus pares (BRASIL, 2007, não paginado).

Os conselhos de controle social do FUNDEB dos entes federados têm como principal atribuição legal fazer o acompanhamento e o controle da correta aplicação dos recursos públicos destinados à educação pública, por meio das seguintes fontes de receitas dos fundos destinados à composição do FUNDEB, conforme a Lei nº 11494/2007: Fundo de Participação dos Estados (FPE) 20%, Fundo de Participação dos Municípios (FPM) 20%, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) 20%, Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp) 20%, Desoneração das Exportações (LC nº 87/96) 20%, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas (BRASIL, 2007).

A missão política do Conselho do FUNDEB é acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, verificando quanto chegou e como está sendo gasto, observando que a maior parte da verba, no mínimo 60%, é para pagamento de salários dos profissionais que atuam na educação básica, nas atividades de ensino e suporte a este. Com o restante do recurso, podem ser pagos os funcionários da escola, e pode-se também comprar materiais didáticos e equipamentos escolares de suporte ao ensino. Além disso, este colegiado tem a função de acompanhar as obras do Plano de Ações Articuladas (PAR) do governo federal, no âmbito de cada ente federado, supervisionar anualmente o Censo da Educação e fiscalizar os recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), destinado ao apoio nas despesas com o deslocamento de alunos, entre suas residências e a escola (BRASIL, 2007).

Para Machado (2011) as principais diferenças entre os mecanismos de controle social encontradas na saúde e educação, implantadas conforme objetivos vistos anteriormente, são o quantitativo de conselhos. Segundo a autora, enquanto que na saúde o controle social se estruturou com conselho único, na educação, esta implantação se deu para atender a variados comandos, o que fez proliferar o número de conselhos. Informa ainda que esta proliferação incide sobre a fragmentação das funções do controle social, o que pode levar a uma maior especialização de suas funções.

Os conselhos de Controle Social na educação têm sido ferramentas importantes nos últimos anos, como mecanismos fiscalizadores e instrumentos mobilizadores, quando há ameaças as execuções dos recursos, no entanto, para que os cidadãos possam

desempenhar suas funções de maneira eficaz, no exercício do controle social, é necessário que estes recebam orientações ou formação, para melhor acompanhar e fiscalizar os gastos públicos da educação. Corrobora com tal tese Carvalho (2006, p. 99), quando trata da transparência exigida em lei em relação a alguns dos instrumentos utilizados pelos administradores públicos: “fica comprometida pelo fato de usarem uma linguagem ainda acessível a um número restrito de pessoas”.

A ideia de controle social na educação está diretamente ligada à participação popular, na gestão das políticas públicas, por meio dos conselhos criados para este fim, em que o papel do cidadão tem por finalidade intervir no acompanhamento e fiscalização direta junto à administração, e cobrando, quando necessário, o controle social externo exercido no âmbito do TCU, do CGU, do Ministério Público Estadual (MPE) e do Ministério Público Federal (MPF), para que esta adote medidas visando ao atendimento de interesse público na educação pública.

2.4 PARTICIPAÇÃO E O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

Está expresso, na Carta Magna brasileira, a Constituição Federal de 1988, no Art. 216, inciso X (democratização dos processos decisórios com participação e controle social) e no Art. 37, inciso XXII, § 3º (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998), que tanto a Participação quanto o Controle Social são direitos de todos os cidadãos, porém, apesar de estarem relacionados, são coisas diferentes. O objetivo da Participação Social, nas políticas públicas, é ouvir os cidadãos no processo de construção de tomada de decisão das instâncias governamentais dos diferentes entes federados, no sentido de que tais decisões possam contribuir na efetivação de políticas para atender o interesse público.

De acordo com Sposati (1992), a Constituição de 1988, em seu artigo inaugural, cria diversos mecanismos para provocar a participação popular na gestão, sendo o mais tradicional dos mecanismos formais de democracia representativa os representantes parlamentares (vereadores, deputados e senadores, etc.). Ressalta ainda que a democracia participativa e a democracia direta, por meio da presença de órgãos populares junto ao Executivo, operam o controle e a fiscalização das ações do Governo, por meio de organismos sociais. A autora enfatiza que a presença da participação popular diretamente no Executivo tem levado à construção da concepção de que o quarto poder é o poder popular na ação de Governo e de Gestão.

Segundo Cardoso (2004), a institucionalização da participação dos movimentos sociais, junto a algumas agências do Estado, desenvolveu-se nos primeiros anos da década de 1980, porém, antes, na década de 1970, houve um movimento político, visando tal participação, chamado por Cardoso (2004), de “a emergência heróica dos movimentos”. Ela ressalta ainda, que o sistema político começou a abrir novos espaços de comunicação e participação social, até então bloqueados, devido ao sistema autoritário pelo qual o país passara, criando-se, por um lado, uma nova relação entre movimentos sociais e partidos políticos e, por outro, entre tais movimentos e agências públicas do Estado.

O poder popular certamente tem conseguido lugar de destaque nos debates sobre políticas públicas, principalmente no período pré e pós-constituente de 1988, com grande destaque nos governos do Partido dos Trabalhadores – PT, com iniciativas como o Orçamento Popular, que possibilitou aberturas políticas institucionalizadas, nos anos 80 e 90, com o objetivo de atender à cobranças de movimentos populares que buscavam, por intermédio dos governos de esquerda eleitos, maior participação social nas decisões que envolviam as políticas sociais. Para Avritzer (2016), o Orçamento Participativo marca um período de grandes mobilizações populares e crescente institucionalização da participação social, com exitosas experiências em cidades como Porto Alegre, Belo Horizonte e São Paulo, chegando a 201 cidades.

A participação social é um mecanismo que permite o estabelecimento de diálogo entre a sociedade e o Estado, no processo de decisão de políticas públicas. Já o Controle Social é um instrumento pó meio do qual é permitido à sociedade fiscalizar as ações do Estado. Neste aspecto, a população verifica se o poder público ou o Estado está atendendo a seus anseios ou àquilo que lhe fora permitido opinar. Assim, Heller *et al.* (2016, p. 75) destacam a importância de considerar a participação nos processos de desenvolvimento de políticas públicas em todos os estágios desde a concepção, implementação e avaliação. Estes mesmos autores ainda nos chamam a atenção sobre o termo Participação e suas múltiplas interpretações:

(...) dado o caráter polissêmico adquirido pela palavra **participação** ao longo das últimas décadas, podendo estar associada aos discursos neoliberais (em geral, obediência e respaldo a decisões previamente tomadas) ou a correntes que a entendem numa perspectiva de emancipação e de busca da cidadania. Por outro lado, os estudos que trazem as experiências empíricas de espaços públicos de participação podem contribuir para análise de suas possibilidades e limites, capazes de apontar direções para políticas públicas mais democráticas (HELLER *et al.*, 2016, p.75).

São notórios os avanços na legislação brasileira, principalmente na Constituição Federal de 1988, em relação ao reconhecimento do direito de participação da sociedade civil nas instâncias de poder, em que diversos dispositivos legais nela se sustentam, e experiências governamentais surgem como forma de expressar o novo contexto democrático. Contudo, observa-se, no geral, que não basta o reconhecimento legal da participação social da sociedade civil em órgãos colegiados ou outras formas de participação, é necessário que este poder seja exercido e expresso pela sociedade civil naturalmente, constituindo-se como mecanismos de transformação social, nas atuais relações de poder, principalmente nos diversos interiores do Estado brasileiro: “A cultura política brasileira ainda convive com o fenômeno do coronelismo, que sujeita a população ao poder dos proprietários, donos da política local. Sob coação e medo, só é dito o que se quer ouvir, é a anulação da vontade de si. É a herança patrimonialista” (SPOSATI, 1992, p. 372).

Acredita-se que a participação popular, junto ao debate de políticas públicas sociais, constitui-se em uma prática de extrema relevância ao desenvolvimento da democracia participativa, que carece de maior compreensão por parte de todos os cidadãos sobre esta importância, principalmente dos nossos representantes eleitos na administração pública: “O texto da Constituição Cidadã de 1988 propiciou e facilitou a abertura do Estado à participação direta e indireta da sociedade no processo de tomada de decisões” (PALUDO, 2015, p.42). A Participação social nas políticas e serviços de iniciativa pública tem um dos prenúncios na Constituição Federal de 1988, conforme mencionado anteriormente, onde está resguardado no Artigo 37, § 3º, inciso I, sendo este um dos mecanismos principais para a consolidação efetiva do regime democrático:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (EC no 18/1998, EC no 19/1998, EC no 20/1998, EC no 34/2001, EC no 41/2003, EC no 42/2003 e EC no 47/2005).

§ 3º A lei disciplinará as formas de **participação** do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços (BRASIL, 1988, não paginado).

É evidente a institucionalização da participação social junto à administração do Estado, tanto por meio do orçamento participativo, quanto por colegiados de controle social nas áreas de saúde, políticas urbanas, e mais recentemente, na educação. Contudo, alerta Avritzer (2016), a institucionalização da participação social criou uma espécie de desobrigação da participação

não institucionalizada, separando-as em dois campos. O autor ressalta ainda que tal institucionalização cria limites à participação social, ao haver a seletividade de políticas e de atores nas administrações participativas: “Ambas as formas de isolamento comprometem a legitimidade da participação popular e não permite novas agendas buscadas pelos atores sociais e cidadãos que não estão imediatamente incorporados na mobilização institucionalizada” (AVRITZER, 2016, p. 17).

Após os prenúncios da participação social, na Constituição de 1988 e seus desdobramentos na área da saúde e políticas urbanas, a Lei nº 8.913/1994, que dispõe sobre a municipalização da merenda escolar na educação brasileira (hoje implementada pela Lei nº 11.947/2009, PNAE), já deixava claro, mesmo de forma tímida, a importância da participação social junto às políticas públicas do Estado, ao registrar que os recursos financeiros só seriam liberados aos entes federados mediante a criação do CAE: “Desde 1994, com a implementação do processo de descentralização, o PNAE tem priorizado e valorizado a participação da sociedade no controle desse programa” (BARROS, 2014, p. 21).

Pipitone *et al.* (2003) nos revela que o processo de descentralização na política nacional da merenda escolar, ocorrido durante o governo do Presidente Itamar Franco (1993-1994), além de objetivar a descentralização, melhoria da qualidade das refeições, a busca da regularidade do fornecimento, do atendimento dos hábitos alimentares, diversificação da oferta de alimentos, incentivo à economia local e regional, diminuição dos custos operacionais, buscava também estimular à participação da comunidade local na execução e controle do Programa. Para a autora, este é o início da descentralização administrativa do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sendo também responsável pela diminuição da atuação do Estado e estímulo a participação popular nas ações de gestão deste programa: “Com isso, o direito à alimentação saudável e adequada e da educação alimentar e nutricional vai se constituindo e consolidando diante da complexa realidade local e com a participação da comunidade escolar, ainda que de forma tímida” (COSTA, 2013, p. 124).

Para Costa (2013), a redemocratização do país através do advento da Constituição Federal de 1988 possibilitou a participação social junto à administração pública, bem como as ações neoliberais de governança¹⁰ que incitam a participação da sociedade em busca de

¹⁰Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando a uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes. (LÖFFER, 2001, p. 212).

programas e projetos governamentais voltados ao atendimento dos anseios da comunidade, por meio, principalmente da introdução dos conselhos à política de alimentação escolar, tem possibilitado a transparência nas informações. Contudo, a participação da comunidade escolar, na construção e consolidação política, econômica e social do PNAE, numa perspectiva pedagógica, ainda é tímida e requer esforços conjunto das esferas administrativas para fortalecimento e empoderamento¹¹ dos conselhos de alimentação escolar. Nesta lógica, a autora reconhece que a participação social junto ao Estado perpassa, principalmente, por uma mudança cultural, mais que pela abertura desses canais de participação social.

O anseio das classes sociais por participação social junto ao Estado, principalmente na década de 1980 e 90, durante os governos militares, decorreu a períodos de ausências de diálogos entre Estado e sociedade civil, quando esta última encontrava-se também desamparada das poucas políticas sociais existentes, o que certamente contribuiu para grandes mobilizações e ascensão de um novo regime político, o democrático, causando grande expectativa às classes populares por mudanças nesta relação: “(...) o fim último do regime democrático é criar condições para uma rebelião popular contra as injustiças” (AVRITZER, 2016, p. 25).

A participação social, entre os serviços educacionais junto ao Estado, prevista na Constituição, está implementada também na Lei nº 9.394/1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A LDB é a maior Lei, em termos de educação no Estado brasileiro, cujos dispositivos servem como elementos orientadores e norteadores a todas as normativas de políticas educacionais no âmbito dos entes federados. Neste aspecto, consideramos a fundamentação e a Participação Social nas políticas públicas educacionais, elencados no Art. 14 da LDB, como fundamentais à construção e exercício do controle social, hoje encontrados nos diversos tipos de mecanismos para este fim, existentes na educação, na figura dos conselhos:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - **participação** dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

¹¹**Empoderamento** é a ação social coletiva de participar de debates que visam potencializar a conscientização civil sobre os direitos sociais e civis. Esta consciência possibilita a aquisição da emancipação individual e também da consciência coletiva necessária para a superação da dependência social e dominação política. Um outro sentido para empoderamento é o seu termo em inglês *empowerment*, que pode ser traduzido como “delegação de autoridade”. Fonte: www.significados.com.br/empoderamento.

II - **participação** das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996a, não paginado, grifo nosso).

Entre os diversos mecanismos que visam garantir a participação e o controle social no âmbito de competência da LDB, na esfera educacional, encontramos também os conselhos educacionais dos entes federados, que têm como principais atribuições serem unidades normativas, consultivas e fiscalizadoras dos seus sistemas de ensino, apesar de algumas atribuições variarem, já que cada ente possui regulamentações específicas. A participação social nestes órgãos colegiados é de extrema importância, pois eles possuem gestão autônoma para definirem as normas que devem ser seguidas, no âmbito educacional, fiscalizam as instituições, independente de pública ou privada, e sugerem medidas para melhorar a qualidade do ensino. Por este ângulo, observamos a LDB, Artigo 9º, IX do § 1º; Art. 10, IV e V e Art.11, III e IV:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino (BRASIL, 1996a, não paginado).

Nesta perspectiva, podemos verificar, por meio dos Conselhos Nacional, Estaduais/Distrital, Municipais de educação, e também dos conselhos escolares - este último instituído no âmbito das unidades escolares para, entre outras funções, o recebimento de recursos do governo federal e execução de políticas públicas nas escolas - que a participação social nestes colegiados que tem como finalidade proporcionar aos cidadãos mecanismos de participação na agenda dos debates de políticas públicas educacionais no âmbito dos entes federados.

Podemos localizar também registro da Participação social junto às políticas públicas do Estado, no capítulo IX, da transparência, controle e fiscalização, seção I da transparência da gestão fiscal, Art. 48 da Lei Federal Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que também atinge a educação pública. Neste aspecto, verificamos o Art. 48, § 1º e I:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – Incentivo à **participação** popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 2000, não paginado).

Entre as iniciativas de participação social na educação, com maior popularidade, podemos citar a instituição do conselho de controle social do FUNDEB, Lei nº 11.494/2007 (que substituiu a Lei do FUNDEF, Lei nº 9424/1997). Nesses conselhos, os cidadãos não só exercem seu papel de participação no processo de tomada de decisões na administração pública, mas também tomam parte no processo de fiscalização, por meio do controle dos gastos públicos, avaliando os resultados alcançados pela ação governamental: “É assegurada a **participação** popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo” (BRASIL, 2007, não paginado, grifo nosso).

Observa-se ainda que, na Lei nº 11.947/2009, que estabelece novas diretrizes ao PNAE, a participação social no colegiado de controle social deste programa é mantida e reforçada pelo CAE: “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” (BRASIL, 2009a, não paginado).

Conforme Heller *et al.* (2016, p. 76), a participação nas políticas públicas é importante porque é um processo que tem como premissa a agregação das diferentes opiniões e argumentos e possibilita a incorporação dos menos favorecidos. Neste sentido, toda medida que o Estado toma, por meio de seus agentes públicos, para restringir a Participação popular, usando assim a negação da Política Nacional de Participação Social, são medidas antidemocráticas que afrontam os princípios de Participação Social junto ao Estado. Corrobora também com esta assertiva Siraque (2005, p. 21):

A participação da sociedade, coletiva ou individualmente, é exercício de poder político (soberania popular, plebiscito, referendo, voto, iniciativa popular de lei, participação em órgãos colegiados que tenham por fim elaborar políticas referentes a interesse profissionais e previdenciários). É partilha de poder entre governantes e sociedade para a deliberação de interesse público. Por outro lado, o controle é fiscalização, sindicalização, investigação, acompanhamento da execução daquilo que

foi decidido e constituído por quem tem o poder político ou a competência jurídica de tomar decisões de interesse público.

Embora a previsão de garantia de participação social nas políticas da administração pública do Estado esteja na legislação e represente avanços significativos, parece que este caráter participativo, nas decisões governamentais, representa, para alguns segmentos políticos do Estado brasileiro, ameaças graves a algum poder ou hegemonia que difere dos interesses públicos sociais. Isto fica expresso quando o Decreto nº 8.243/2014, que instituía a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, que tinha como objetivo fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil, foi derrubado pelo Congresso Nacional, principalmente quando analisamos o Art. 4º deste Decreto, que propôs o seguinte:

- I – consolidar a participação social como método de governo;
- II – promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
- III – aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;
- IV – promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;
- V – desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;
- VI – incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;
- VII – desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;
- VIII – incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e
- IX – incentivar a participação social nos entes federados (BRASIL, 2014a, não paginado).

Observa-se, então, que o conceito de participação, contido no Decreto anulado, conforme se verificou anteriormente, está relacionado ao sentido de envolver mais a opinião pública em decisões estratégicas do poder público, indo de encontro às medidas adotadas recentemente na educação, quando acompanhamos o contexto de um Estado neoliberal, que tem envolvido o cenário das políticas educacionais, a exemplo da Medida Provisória nº 746/2016, que reformulou o ensino médio, sem a participação ou consulta a opinião popular, e também da implementação das PEC's 241 (Câmara), 55 (Senado), hoje Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, fato poucas vezes visto na recente história democrática da educação brasileira, ainda que esta não representasse um modelo de participação desejado.

Além de agregar as diferentes opiniões e garantir a participação de grupos menos favorecidos no debate do investimento público, com possibilidades de pautas na agenda de políticas da administração pública do Estado, a participação é importante, porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos: “(...) a ideia de participação está intimamente conectada com a ideia de democracia e evoca os princípios da inclusão, representação, empoderamento e emancipação.” (HELLER *et al.*, 2016, p. 60). Neste ponto de vista, a participação faz com que as demandas sociais sejam discutidas ou até atendidas. No entanto, é necessário que os cidadãos sejam mobilizados, recebendo orientações para buscar garantir a fiscalização através de instrumentos de controle social sobre os gastos públicos da máquina burocrática do Estado. Corrobora com esta tese Teixeira (2001, p. 38):

A participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública. Esse entendimento opõe-se ao que se verifica na perspectiva liberal, a chamada “liberdade negativa”, que visaria impedir maior ação do Estado para garantir maior liberdade possível aos indivíduos.

A efetivação do controle social sobre a administração pública é um desafio à sociedade brasileira, uma vez que passa essencialmente pela abertura do Estado à Participação social, neste sentido, ações articuladas entre setores governamental e da sociedade civil podem ser fundamentais para a construção de canais de comunicação e de uma nova cultura de gestão participativa, capaz de contribuir com o fortalecimento de mobilizações sociais na busca do desenvolvimento das políticas públicas como meio de possibilitar aos cidadãos uma melhor qualidade de vida: “A participação social é um desafio para a democratização das políticas públicas no Brasil, pois embora regulamentada pela Constituição brasileira, para que se efetive, necessita de profundas mudanças culturais e estruturais” (BUSANA, 2014, p. 12).

Segundo Costa (2004), há um processo de reorganização e de reconstrução da moldura normativa institucional no Brasil, cujas regras já estão dadas para o modelo de participação coletiva, havendo um conflito sobre tal modelo, o qual requer a participação ativa de todos, e a utilização dos mecanismos de participação já institucionalizados, exigindo-se agir por intermédio desses mecanismos ou ficar à margem do processo institucional. O autor ainda ressalta que, neste tipo de ação os riscos de uma ação marginal são muito maiores que os de uma ação que respondam aos interesses setoriais.

De acordo com Correia (2000), a participação social surge no Estado brasileiro ainda durante o processo de abertura política ou democratização, na década de 80, sendo institucionalizada, conforme avanços ocorridos na relação entre Estado e sociedade. Informa

ainda que na área da saúde, a participação social junto às políticas de saúde foi concebida como controle social da sociedade sobre o Estado e seus recursos, por meio de dois canais, as conferências e os conselhos, colocando-os na direção dos interesses da coletividade. Neste aspecto da importância da participação social, corrobora Correia (2000, p.54):

O controle social sobre ações e recursos do Estado tem como um dos requisitos essenciais o estabelecimento de relações entre Estado e sociedade por meio de canais democráticos de participação social. No Brasil, após o período ditatorial, uma das expressões do restabelecimento dessa relação foi a institucionalização dos canais de participação em conselhos setoriais.

Para Busana (2014), a educação popular pode ser uma boa estratégia para tornar significativa a participação da sociedade no debate político de políticas públicas, uma vez que esta considera os problemas sociais coletivos e em suas realidades culturais, neste sentido a educação popular pode ser uma ferramenta favorável ao empoderamento dos cidadãos. Desta forma, é necessário superar a cultura de baixa participação popular nas políticas públicas do Estado, tornando-as aos participantes significativa:

A participação popular perpassa necessariamente pela compreensão e exercício genuíno da cidadania. Para tanto, a realização de capacitação contínua dos conselheiros pode ser uma forma de estimulá-los a participar mais ativamente e empoderá-los para o melhor exercício do seu papel dentro dos conselhos (BUSANA, 2014, p. 36).

De acordo com Teixeira (2001), existem diferenças entre as expressões “Participação cidadã”, “Participação social e comunitária” e “Participação popular”. A primeira é entendida como um processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos, superando a dicotomia entre representação e participação, não sendo esta reivindicada nos gabinetes do poder, e ainda combina uso de mecanismos institucionais com sociais.

A chamada “Participação Social e Comunitária” trata-se da prestação de serviços à comunidade ou à sua organização isolada, participação em grupos ou associações, para defesa de interesses específicos ou expressão de identidades. Já a “Participação Popular” é muito utilizada para designar a ação desenvolvida pelos movimentos, em grande parte, de caráter reivindicativo, visando ao atendimento de carências ou à realização de protestos.

A participação social, independente de entendimento conceitual, presente no Estado brasileiro, mesmo carecendo de consolidação cultural, é um mecanismo que pode ampliar e

materializar, no âmbito da esfera pública democrática, possibilidades aos cidadãos de transformarem seus anseios por maior assistência do Estado, no âmbito das políticas públicas sociais, a exemplo de saúde, educação, lazer, entre outras, em realidade, pois a participação social é um dispositivo que se constitui como a capacidade do cidadão, possuidor deste direito, interferir na agenda política do planejamento do Estado e, conseqüentemente, na condução da vida pública da sociedade: “Em diversos momentos, a participação social foi determinante para o reconhecimento de direitos e cumprimento de deveres” (COSTA, 2013, p. 129).

Sposati (1992) afirma que, na conjuntura pós-Constituição de 1988, vivemos um novo momento democrático, isto é, as leis, a princípio, amparam a participação da população nas políticas, num primeiro momento, defensoras dos direitos sociais. No entanto, há a necessidade de se fazer com que as leis deixem de ser apenas instrumentos formais, passando à sua aplicação. A autora ainda trata da importância da instrumentação das lutas democráticas e populares, no sentido de se prepararem para a aplicação da lei, criando-se, dessa forma, condições para a leitura crítica do controle social, contrapondo a sua versão burocrática a um novo patamar político, como espaço de exercício do protagonismo de sujeitos democráticos populares.

A Participação social, conforme a Constituição prevê nas três esferas de governo (nacional, estadual e municipal), por meio de seus respectivos Conselhos, é um dos grandes desafios a serem vencidos pela sociedade brasileira, na busca da efetivação de um controle social eficaz sobre o Estado, que seja capaz de ultrapassar as amarras institucionais das políticas neoliberais, em que a participação política da população não passa do mero opinar sobre os planos e projetos de governos, sem o poder de interferência, no qual o papel do controle social, resultante certamente desta participação, fica comprometido, necessitando, desta forma, de profundas mudanças culturais e estruturais na forma de participar e controlar junto ao Estado. Mesmo a participação sendo garantida legalmente na Constituição e em outros dispositivos legais, junto ao Estado, esta não tem se constituído de importante estratégia para proporcionar mudanças na gestão do bem público capaz de beneficiar o grande público.

Portanto, a participação da sociedade é essencial no debate das políticas públicas e no planejamento de ações para a educação junto ao Estado, sendo estratégias complementares às ações dos Conselhos de Controle Social, especificamente na área educacional, cuja participação pode implicar em mudança de regras ou Leis que podem refletir-se assim, no fortalecimento da atuação satisfatória destes colegiados, podendo ocorrer maior impacto positivo sobre as ações das políticas públicas relacionada à execução de investimentos financeiros, o que pode auxiliar

o fortalecimento da mobilização social e participação da sociedade na efetivação do controle social.

3 CONTROLE SOCIAL E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

Pretende-se, nesta seção, realizar um breve estudo sobre o “Controle Social e Financiamento da Educação Básica Pública”, de modo a apresentar a caracterização da política brasileira sobre esta temática, evidenciando, assim, como este debate tem se expressado no contexto educacional, a partir do financiamento presente na educação, tendo como pano de fundo diversos estudiosos do Controle Social e do financiamento educacional, bem como a Constituição Federal de 1988 e todos os marcos regulatórios que dela surgem como forma de garantir, na atualidade, as políticas de fundo e o seu controle.

Nesta seção, pretendemos ainda, a partir de revisão bibliográfica de autores da área do financiamento educacional, ao analisar documentos legais, elaborar um estudo capaz de apresentar-se como um elemento apropriado a prover a caracterização das fontes de recursos para educação no Brasil têm chegado às escolas para consecução do processo de ensino e aprendizagem em suas diversas dimensões.

Como mecanismo de compreensão do financiamento da educação básica brasileira, em seus diversos aspectos, estudaremos, ainda neste capítulo, “o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)”, a partir dos quais buscaremos evidenciar as funções específicas para a consecução do processo educacional, de forma a elucidar suas configurações na legislação, formas de participação e expressão desta autarquia e do PNAE, considerando-os, desta forma, elementos importantes na garantia do direito à educação pública.

Por último, buscaremos fazer um estudo acerca do “Controle Social e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE)”, no qual, a partir da revisão bibliográfica de estudiosos do Controle Social e por meio da análise da legislação desta temática, evidenciaremos na literatura brasileira como vem ocorrendo o controle social sobre os recursos do PNAE e em que momentos ocorre a efetivação deste, tendo como instrumento o CAE para tal verificação junto ao Estado.

Acerca da importância do controle social sobre o financiamento da educação básica brasileira, empreenderemos grandes esforços, a partir de estudos sobre as fontes de recursos para a educação básica, ressaltando o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Controle Social e o Conselho de Alimentação Escolar, tendo em vista que tais temáticas, como já fora mencionado, representam,

no contexto atual do financiamento educacional, um mecanismo imprescindível para a garantia de direitos, no qual o controle social deve pautar todas as políticas públicas do Estado brasileiro.

Com pretensões de nos situarmos no debate sobre o “Controle Social e Financiamento da Educação Básica Pública”: das fontes de recursos para educação no Brasil, bem como sobre O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e ainda o Controle Social e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), esta seção contou com o desenvolvimento da revisão bibliográfica de diversos especialistas das áreas mencionadas, culminando na adoção das contribuições de Melchior (1984), Davies (2006), Carvalho(2006), Saviani (2007); Batista (2018), Braga (2011), Gurgel (2006), Beisiegel (2005), Frigotto e Ciavatta (2003), Carvalho (2012), Chaves (2006), Bobbio (1986), Carvalho Filho (2015), Machado (2011) e Correia (2000).

Esta seção contou ainda com o desenvolvimento de uma revisão em diversas legislações nacionais, para sustentar os debates sobre o controle social no Conselho de Alimentação Escolar, tendo como base a CF de 1988, a Lei nº 9.394/1996, a Lei nº 13.005/2014, Brasil (2012), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, a Lei nº 11.494/2007, a Lei nº 10.832/2003, o Decreto nº 872/1969, o Decreto nº 1.422/1975, o Decreto nº 76.923/1975, o Decreto nº 37.106/1955, a Lei nº 11.947/2009, a Emenda Constitucional nº 95/2016, a Lei nº 13.415/2017, a Lei nº 12.527/2011, o Decreto nº 8.243/2014, a Medida Provisória nº 746/2016, a CD/FNDE nº 38/2009, a Emenda Constitucional nº 71/2012, o Decreto nº 8.243/2014, *Food and Agriculture Organization* (2001), a Organização Mundial da Saúde (2003) e o Instituto de Medicina Americano (1997; 2000; 2001).

3.1 DAS FONTES DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO NO BRASIL

O financiamento da educação pública no Brasil, desde o período colonial, sempre foi para o Estado um “fardo”. Inicialmente, tal responsabilidade fora transferida para a igreja católica, ficando dessa forma, nas mãos dos Jesuítas por cerca de 200 anos a tarefa mais importante de uma nação, a de educar seus cidadãos. Nesta perspectiva, o financiamento educacional no Brasil é considerado, por muitos especialistas da área educacional, como Melchior (1984), Davies (2006), Carvalho (2006), entre outros, escasso, sendo seu percentual do orçamento público extremamente baixo em relação às demais áreas estratégicas para o desenvolvimento social.

Assim, a educação básica brasileira tem sua trajetória histórica iniciada no Brasil colônia, tendo o grande período de educação Jesuítica como um marco de educação ligada à iniciativa privada, quando o Estado abdica tal responsabilidade às instituições confessionais, que por meio dos religiosos da Companhia de Jesus irão conduzir todo dispêndio vindo do processo educacional com fundos diversos, que no início contou com a ajuda da Coroa Portuguesa, mas depois ficou a cargo da própria Companhia de Jesus angariá-los junto à comunidade, por meio de dotes e da criação e comercialização de gado. Neste aspecto, acerca da educação privada e seu financiamento por fontes não estatais, durante o Brasil colônia, corrobora Brasil (2012, p. 38):

Existiam professores muito bem formados, com cursos superiores em Letras, Filosofia e Teologia, além de três anos de estágio. Havia coadjuutores para todos os serviços educativos, prédios sólidos e adequados às aulas, equipamentos excelentes e muitos recursos financeiros disponíveis, frutos da venda anual de milhares de cabeças de gado das fazendas dos colégios.

Percebe-se, então, que a responsabilidade de desenvolver a educação na América portuguesa, sem o apoio da Coroa, leva os jesuítas a se transformarem numa poderosa criadora de gado, sua principal atividade e produto comercializado com outros países, por meio da companhia de Jesus. Este fato fez com que grandes estruturas arquitetônicas fossem construídas para abrigar as novas escolas que foram surgindo nos mais longínquos lugares do Brasil colônia. Corrobora com esta tese Brasil (2012, p. 45):

Calcula-se que nas fazendas dos religiosos havia mais de um milhão de cabeças de gado. Por exemplo, somente na Fazenda Santa Cruz, que mantinha o Colégio do Rio de Janeiro, passaram para os funcionários reais dez mil reses dos jesuítas e dez mil de seus escravos, que se destinariam ao seu sustento, depois da alforria. Ora, toda essa riqueza, que permitia a manutenção e a multiplicação dos colégios, era fruto do trabalho dos coadjuutores, os nossos primeiros funcionários de escolas.

No princípio de uma educação estatal, ligada aos propósitos da colônia portuguesa, já no período Pombalino (período de governo do primeiro ministro de Portugal, Marquês de Pombal¹²), esta não obteve os investimentos que a ela foram prometidos, conforme o Alvará de 28 de junho de 1759, que também expulsou os Jesuítas dos territórios Portugueses, e ainda implantava as aulas régias e previa, entre outras coisas, a concessão de privilégio de nobre aos professores régios e sua subsistência garantida pela Coroa portuguesa (SAVIANI, 2007).

¹²Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal (primeiro ministro de Portugal de 1750-1777). http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/periodo_pombalino_intro.html#_ftn3.

No período Pombalino, a educação, agora estatal, da colônia portuguesa passa a vivenciar uma nova fase de investimentos para sua manutenção, antes de fundo privado da Companhia de Jesus. Nesta lógica, conta pela primeira vez com fontes próprias, recursos do Estado (Coroa), para sua manutenção, assim, tal materialização se deu por meio de cobrança de impostos denominados subsídio literário, cobrado sobre alguns produtos comercializados nos locais mais desenvolvidos da colônia. Tem sido consenso entre pesquisadores em financiamento educacional brasileiro, como Carvalho (2006), Batista (2018), Braga (2011), entre outros, a sua insuficiência no atendimento às necessidades educacionais do período. Corroborar com esta assertiva Gurgel (2006, p. 44):

A forma de financiamento da educação, instituída a partir do ano de 1772, deu-se através da cobrança de tributos, pelas câmaras municipais, sobre a comercialização de bebidas alcoólicas e carnes, medidas consideradas à época insuficientes para a manutenção da educação, por se tratar de um tributo de difícil cobrança e de fácil sonegação. Esse tributo, denominado de subsídio literário, foi instituído de forma precária e localizada em poucas vilas, as maiores e mais importantes (...).

A falta de clareza em projetos educacionais com fortes investimentos financeiros para sua consecução e voltados para o desenvolvimento da nação brasileira percorre ainda todo o período Monárquico e Regencial, passando por governos democráticos, populistas e governos militares/ditatoriais. Não se percebe, portanto, em atos normativos (constituições, planos de governos, entre outros), administrativos e políticos, grandes rupturas, no que se refere a mudanças culturais dos governantes em enxergar a educação como elemento propulsor da melhoria da qualidade de vida e das relações sociais, concebendo-a como um projeto nacional e prioritário.

Assim, a educação ressurge, mais uma vez, no âmbito do debate da Constituição Cidadã de 1988, como uma instituição social, tendo como objetivo a formação humana para socialização dos saberes constituídos historicamente, bem como a construção de novos saberes para a formação cultural do povo brasileiro. Por este ângulo, para se chegar aos objetivos aos quais fora concebida, a escola pública brasileira precisaria de garantias financeiras necessárias, principalmente, formação humana, condições materiais ou objetivas que, historicamente, lhe fora negadas, para que, por intermédio dos diversos atores que nela encontram-se envolvidos, possa-se planejar suas ações, estabelecer suas prioridades, a fim de desenvolver mecanismos e ações para se fazer cumprir os objetivos que lhe foram naquele momento incumbidos.

Os preceitos constitucionais demonstram que a educação é um direito social (BRASIL, 1988) e de total responsabilidade dos entes federados no cumprimento desta como direito social, quando confirma, em seu capítulo da Educação, da Cultura e do Desporto, que:

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

Pesquisas e estudos de especialistas renomados, entre eles Beisiegel (2005), efetivados pós-constituente/1988, debruçam um olhar sobre os aspectos legais dos dispositivos normativos, que da constituinte surgiram para fornecer indicativos de que o “dever do Estado” para com a educação brasileira não tem sido efetivado. Embora, por meio da Carta Magna, que em grande parte expressa anseios da cidadania por uma educação como direito social, este dever tem sido descumprido, principalmente quando observamos que a educação deveria abranger os “processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996, não paginado).

Após a promulgação da Constituição de 1988, que trouxe ao debate a responsabilidade do Estado brasileiro para com a educação de seus cidadãos, tratando-a, no texto constitucional, acima de tudo, como um dever do Estado, conquista atribuída à efervescência de discussões, no âmbito das políticas sociais, com grande participação de movimentos sociais, verifica-se sua primeira crise e impacto negativo de realidade, logo após a eleição dos seus primeiros governos eleitos democraticamente. A Reforma do Estado em 1990, e o conhecido Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), apresentado em 1995 pelo MARE, no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, são claros sinais de desresponsabilização com uma educação com investimentos prioritários e vultosos. Ao analisar esta crise, Carvalho (2006, p. 47) nos aponta:

A origem da crise está, basicamente, na esfera fiscal, o que levou inúmeras empresas estatais e instituições públicas a uma situação de falência e ineficiência em suas estruturas, pois a impossibilidade do Estado em gerar recursos para novos investimentos e de assegurar qualidade e baixo custo dos serviços trouxe precariedade e estagnação. Estas empresas públicas se tornaram uma enorme carga para a máquina administrativa e acarretou insatisfação na população brasileira, devido à falta de qualidade dos serviços públicos. A partir disso se idealizou a Reforma do Estado que, quanto menor, melhor seria para a dinâmica do mercado e para a qualidade de vida dos usuários.

No aspecto basilar da constituinte relacionado à educação, verifica-se que princípios básicos, como “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988, não paginado), entre outros preceitos legais tão importantes, advindos da arena democrática que concebera a educação básica como obrigatória e gratuita, tornam-se incoerentes, diante de medidas governamentais cunhadas em um projeto econômico de desfragmentação do Estado, por meio de desestatização de empresas e serviços públicos, como já mencionado anteriormente. No entanto, ao analisar o histórico das políticas de responsabilidades adotadas pelo Estado brasileiro, no campo educacional, compreende-se que este não é um fenômeno novo, no qual a instituição escolar tem diversas finalidades, menos a de ofertar a seus cidadãos uma educação emancipadora, por meio de investimento vultosos a sua consecução.

Diante da reforma do Estado, inaugura-se um campo propício a um conjunto de programas, projetos e ações desenvolvidos pelo Ministério da educação (MEC), por meio das suas secretarias e do FNDE, visando dar suporte financeiro a uma educação, como direito de todos e dever do Estado, no sentido de melhoria da qualidade educacional. Contudo, tal projeto, cunhado num discurso de regime de colaboração entre os entes federados, estados e municípios, parece ter como único objetivo, o de repassar a estes responsabilidades e oficializar os gastos mínimos. Na educação, conforme a política do PDDE de 1995, o repasse das responsabilidades ocorrerá acompanhado do atrativo dos repasses financeiros efetivados diretamente a seus entes federados, ou até mesmo às escolas, camuflando, assim, grandes responsabilidades na manutenção, apoio e execução de planos e projetos educacionais.

O que aparentemente se mostra como “atenção” do Estado brasileiro, por meio de investimentos, agora na lógica da racionalização, eficiência, eficácia, descentralização da gestão política, administrativa e financeira da educação, esconde-se um caminho bem arquitetado por regras claras do capital financeiro mundial, onde o que pode estar em disputa é a precarização da educação pública, camuflada sob o termo “universalização das oportunidades” educativas, com investimentos insuficientes na educação básica, porém o suficiente para proporcionar à educação privada uma área fértil à construção de um plano hegemônico, tornando-se esta crescente nas últimas décadas, afastando, desta forma, a responsabilidade do Estado brasileiro na efetivação de uma política voltada à educação emancipadora, crítica e de qualidade social. Corrobora com esta assertiva Carvalho (2006, p. 47):

É o Estado patrimonialista dando sinais visíveis de cansaço e esgotamento, necessitando se adequar à vanguarda mundial, tornar-se mínimo, enxugando sua máquina, deixando de ser um prestador social, um intervencionista, para apoiar a iniciativa privada e as privatizações de serviços públicos.

As observações mencionadas até o presente momento nos fazem perceber que a educação da constituinte não é a mesma implantada por parte daqueles que esta mesma constituinte escolhera como futuros representantes do povo e, dera-lhes, a posteriori, a incumbência de tal implantação, estando agora a serviço de um projeto econômico neoliberal, no qual os anseios e aspirações da sociedade por participação social, respeito à diversidade sociocultural, gestão democráticas, entre outros, foram substituídos por modelos gerenciais neoliberais de administração do parco recurso público para as áreas sociais, que logo foi logrando espaço na educação.

A educação configura-se, então, neste momento como ferramenta nas mãos de agências financeiras internacionais, a exemplo do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI), agências para o desenvolvimento da educação, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), ambas vinculadas à Organização das Nações Unidas (ONU), com fortes influências nos governos neoliberais pós-constituinte.

A oferta de suporte financeiro, por meio de empréstimos ao Estado brasileiro, para desenvolver sua economia, neste momento de crise, estava condicionada à implementação de orientações técnicas e medidas de racionalização de gastos em áreas sociais, principalmente como a educação. A implementação destas medidas, que ao longo do tempo desfigurariam a educação brasileira, visava à abertura desta ao comércio, transformando-a em mera mercadoria do capital, aberta aos interesses empresariais, operadores financeiros do capital mundial. Neste sentido, corroboram Frigotto e Ciavatta (2003, p. 103), ao analisar o governo do FHC:

As análises críticas do período do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) são abundantes tanto no âmbito econômico e político como no social, cultural e educacional. Todas convergem no sentido de que se trata de um governo que conduziu as diferentes políticas de forma associada e subordinada aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a ideia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis.

A engenharia montada para tornar a educação brasileira uma mercadoria aberta ao capital financeiro mundial veio a se concretizar, mediante a aprovação de parcerias público-

privadas, além da implantação de outras mudanças no campo da legislação, principalmente educacional. Desta forma, a absorção de parcelas financeiras junto às agências de financiamento internacional, facilitou a abertura desta aos organismos internacionais e, conseqüentemente, à implementação de tais projetos. As políticas dos organismos financeiros internacionais para Estados nacionais, tal como o brasileiro, em desenvolvimento, ou seja, Estados com certa capacidade de honrar os juros de suas dívidas contraídas junto a estas instituições financeiras, realizou-se mediante ajustes fiscais contidos em seus arcabouços jurídicos. Assim, já preceitua Carvalho (2006, p. 56), em seus estudos:

Para operacionalização das mudanças pretendidas pela reforma seria necessário aperfeiçoar o sistema jurídico-legal, de maneira a remover os empecilhos para a adoção de uma administração ágil e com maior grau de autonomia, capaz de enfrentar os desafios do Estado moderno. Assim, durante as duas gestões de FHC, foram propostas emendas constitucionais e reformas de ordem econômica, tributária e previdenciária. Para o setor educacional, foi aprovado um arcabouço jurídico-legal (LDB/9.394/96, FUNDEF/9.424/96, PNE/10.172/2001) que influenciou diretamente o financiamento e o controle dos gastos públicos com a educação em praticamente todos os níveis e modalidades de ensino.

Dessa forma, os programas e fundos do governo federal destinados à educação básica pública dos entes federados passam a ser em sua grande maioria programas de apoio financeiro de caráter suplementares, ou seja, destinados como parte do custeio total das despesas, fato este que tem sido interpretado por muitos municípios, principalmente aqueles que sobrevivem dos repasses constitucionais, como única fonte financiadora dos gastos em educação, o que não tem atendido às necessidades dos entes que não possuem receita própria adicional para complementar as despesas educacionais.

Destacam-se, a partir da implementação do Estado reformista, que ocorreram, na década de 1990, os programas do governo federal na educação, com objetivo de descentralizar recursos financeiros e materiais para a educação básica, por meio de políticas de focalização: O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), Salário Educação, entre outros.

Nesta perspectiva, a educação brasileira, que historicamente fora marcada, desde o período colonial, por diversas políticas de financiamento para sua consecução, inclusive com apoio do setor privado, adentra a década de 1990 com mais uma forma de financiamento: “Com

o advento da Constituição Federal de 1988 a vinculação de recursos para a educação foi consagrada no art. 212 com os seguintes valores percentuais: de 25% para estados, DF e municípios, e de no mínimo 18% para a União” (CARVALHO, 2012, p. 50). Neste sentido, a Constituição Cidadã consagra a política de fundo, por meio de vinculação de receita de impostos, como fonte principal de financiamento à educação básica brasileira, o que, de certa forma, tem causado preocupação por parte de pesquisadores da área do financiamento educacional, conforme destaca Davies (2006, p. 755):

Outro problema dos fundos, sobretudo os que tomam como referência apenas uma parte das receitas dos governos, como os impostos, é que não se baseiam nas necessidades de uma educação de qualidade, qualquer que seja a definição dada a ela, mas sim num percentual fixo e inflexível dos impostos, que é tido pelas autoridades como limite máximo, e não mínimo, como prevê a vinculação para a educação. Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim no mínimo este percentual.

Assim, vincular constitucionalmente recursos para a educação significa retirar automaticamente um percentual de alguns impostos e destiná-los a uma conta/fundo criada especificamente a um determinado fim. Na educação, é muito conhecida a conta/fundo do FUNDEB, outrora FUNDEF. Este fenômeno está assegurado na Constituição de 1988, porém já ocorrera em outras versões da Carta Magna. Esta forma de legislar do Estado para assegurar recursos à determinada área social, por meio de dispositivos legais, é conhecida historicamente pela designação de vinculação de receitas. Vejamos um exemplo do que acontece com as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, na Constituição Federal de 1988, hoje, principal recurso mantenedor da educação básica pública brasileira:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988, não paginado).

Seguindo a mesma linha, o texto infraconstitucional tratou também de vincular as receitas da educação por meio de dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB), em seu Artigo 69, que traz a seguinte redação, em conformidade aos preceitos Constitucionais:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos,

compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 1996a, não paginado).

É inegável e notório que a vinculação constitucional de receitas de impostos à educação representou um avanço, ao assegurar valores mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino básico. No entanto, algumas críticas têm sido expostas, pelo fato do entendimento de muitos entes federados adotá-las como teto máximo de investimento, o que tem desencadeado uma permanente crise nos estados e municípios, que não conseguem recursos extras para implementar melhorias na formação de seus servidores, tampouco para oferta de estruturas físicas adequadas a sua clientela. Corroborar com esta tese Melchior (1984, p. 16): “A vinculação constitucional de percentuais mínimos de dispêndio para a educação é o mecanismo utilizado pelo poder político para garantir uma prioridade permanente para a educação”.

Neste sentido, são necessárias mobilizações sociais, pedindo ao Estado brasileiro investimentos mínimos para a implementação de uma educação assentada em um projeto nacional advindo dos anseios das classes populares, capaz de atender a seu público com um mínimo de qualidade para o desenvolvimento de uma sociedade fundamentada na justiça social. Isso se justifica diante dos recursos que têm chegado às escolas por meio da vinculação constitucional de receitas, principalmente, entre os entes federados que não possuem capacidade de arrecadação financeira extra ao que recebe do Governo Federal, para injetar mais receitas em sua educação, assim, têm sido penalizados com a baixa qualidade em suas estruturas físicas, com a pouca valorização da carreira docente, na formação continuada de seu quadro de servidores, na implementação de uma alimentação escolar de qualidade, entre outros.

Dentro desta mesma temática e contexto de financiamento educacional, há a subvinculação de receitas ou impostos a uma determinada área, o que significa criar um elo normativo entre as fontes de recursos financeiros vinculados à legislação e o seu destino, o que certamente dificultam as ações de políticos com pretensões ao não cumprimento de responsabilidades legais, em desfavor de alguma etapa, modalidade ou nível da educação básica, ou programa de suporte à educação. Um exemplo de subvinculação foi o estabelecido no art. 22 da Lei nº 11.494/2007, conhecida como Lei do FUNDEB, a qual estabeleceu subvinculação de, no mínimo, 60% dos recursos anuais totais do fundo ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Por este ângulo, subvincular recurso é dar um fim exclusivo a uma ou outra necessidade.

São fontes para composição do principal recurso, FUNDEB, que chega a toda escola pública brasileira nos mais longínquos lugares deste país: o Fundo de Participação dos Estados (FPE), 20%; Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 20%; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), 20%; Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp), 20%; Desoneração das Exportações (LC nº 87/96), 20%; Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Também compõem o fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Segundo o Artigo 212 da Constituição Federal de 1988, alterado pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996, o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da Lei nº 9.424/96. A base do salário-educação é a folha de contribuição das empresas para a previdência social. O valor atual dessa contribuição é de 2,5% sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). De acordo com o § 1º, Inciso II e Art. 2 da Lei nº 10.832/2003, o montante da arrecadação do salário-educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo FNDE da seguinte forma: 90% vai para a cota estadual/municipal (2/3) e para a cota federal (1/3), e 10% deve ser utilizado pela autarquia em programas e ações voltados à educação básica (BRASIL, 2003).

Diante do exposto, os recursos do Salário Educação, ao lado do FUNDEB, são atualmente as principais fontes de recursos, apesar do baixo valor, para municípios que não conseguem implementar recursos extras à manutenção e desenvolvimento do ensino. A distribuição de ambos os recursos é feita com base no número de matrículas da educação básica registradas no censo escolar do ano anterior ao do exercício financeiro, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Por fim, ficou evidente que há uma cultura de baixo investimento e descontinuidade nas políticas públicas educacionais na educação básica brasileira e que há a necessidade desta superação, caso exista, por parte do poder público e da sociedade civil organizada, intenção por um sistema nacional de educação que, de fato, almeje a formação de uma sociedade comprometida com a justiça social.

3.2 O FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

Esta seção buscará evidenciar como ocorre a atuação do FNDE para o desenvolvimento do PNAE, no âmbito da educação básica, como fundo responsável pelo atendimento aos educandos, com a oferta de refeições diárias, com um mínimo de nutrientes recomendado por este programa, bem como suas contradições. Dessa forma, serão feitas análises a partir do estudo documental da legislação educacional brasileira e da revisão bibliográfica de autores da área do financiamento e da política de alimentação escolar. Neste aspecto, são feitas breves abordagens sobre o papel do FNDE como responsável pela execução das políticas públicas do MEC, entre estas o PNAE e suas contradições como política responsável por boa parte do financiamento da alimentação escolar na educação básica, a partir da Constituição Federal de 1988.

O FNDE é uma autarquia responsável pela execução de políticas educacionais do MEC, junto aos 26 estados, aos mais de 5.570 municípios e do Distrito Federal, que possuem alunos na educação básica. A execução desses repasses financeiros é dividida em três: Constitucionais, Automáticos e Voluntários (convênios), neste último caso, necessita-se de adesão do ente federado. Entre as principais políticas gerenciadas pelo FNDE estão: Alimentação Escolar, Livro Didático, Programa Dinheiro Direto na Escola, Biblioteca da Escola, Transporte do Escolar, Caminho da Escola, Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil.

Conforme expresso na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, art. 205, 206, 208), a educação é direito de todos e dever do Estado, devendo ser ofertada, respeitando o princípio da gestão democrática. Talvez em função de sua complexidade administrativa, em um país de proporção continental como o Brasil, a educação tenha, desde a década de 1960, recebido uma autarquia (FNDE) como forma de facilitar sua organização e nunca por sua importância para desenvolvimento da nação, muito menos pelo respeito ao princípio democrático expresso no texto constitucional.

O FNDE foi criado pela Lei nº 5.537/68, porém inicialmente recebendo o nome de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) e, logo após, o Decreto nº 872/1969 altera esta lei, substituindo o nome INDEP para FNDE, conforme o Art. 1º “É criado, com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao MEC, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação” (BRASIL, 1969, não paginado).

Nesta lógica, o FNDE é uma autarquia federal vinculada ao MEC, contudo possui autonomia na gestão das suas políticas. Esta autarquia é responsável, na política educacional brasileira, pela assistência financeira, em caráter complementar, normatização, coordenação, acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução dos programas, além da avaliação da sua efetividade e eficácia (BRASIL, 1969).

Neste sentido, o papel do MEC, na educação brasileira, é pensar as políticas educacionais, como o PNAE, transporte escolar, materiais didáticos, redistribuição financeira, entre outras pensadas e planejadas para as escolas públicas como suporte aos entes federados. Já o FNDE, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento, executa tais programas da política pública da Educação Básica, sendo responsável pelo repasse periódico de recursos financeiros aos entes e escolas da federação, por coordenar e executar projetos de melhoria da infraestrutura das escolas, execução de políticas públicas, como Alimentação Escolar, Caminhos da Escola, repasse do FUNDEB, entre outros.

Apesar de ser considerado uma autarquia, cuja administração é independente do governo federal, o presidente do FNDE é nomeado por ato do presidente da república. O presidente do FNDE é responsável por uma equipe de profissionais de diversas áreas de atuação, tais como administradores, engenheiros, nutricionistas arquitetos, entre outros.

As fontes de recursos administrados pelo FNDE referentes aos diversos programas que compõe sua área de abrangência são repasses constitucionais, impostos das loterias, e os recursos provenientes das contribuições do salário-educação, que é um tributo de 2,5% descontado da folha de pagamento das empresas, que foi definido em 1975, por meio do Decreto nº 1.422/1975 e do Decreto nº 76.923/1975.

As transferências realizadas pelo FNDE aos entes e direto as escolas, podem ser de três formas, são elas: **Transferências Diretas**, que são os repasses determinados por Lei ou pela Constituição, não necessitando que ente federado peça ao Governo Federal, sendo o repasse automático, por exemplo, o FUNDEB e o PNAE; **Transferências Voluntárias**, que são aquelas realizadas mediante convênios, por exemplo, o programa Plano de Ações Articuladas (PAR), Caminhos da Escola, entre outros; e **Execução Direta**, que é a transferência de produtos a cada ente e/ou escola, e não do dinheiro, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional da Biblioteca Escolar (PNBE), entre outros.

O Governo Federal por meio do texto da Resolução nº 26/2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar no âmbito do PNAE, parece nos revelar uma grande

contradição, pois, nos elementos introdutórios, afirma que alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (Art. 25) e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e pelo Art. 11, sendo inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na CF de 1988, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população, como disposto na Lei nº 11.346/2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No entanto, este aplica valores *per capita* (valor em dinheiro por aluno) iguais a entes federados com arrecadação financeira, e certamente necessidades alimentares diferentes.

Se a transferência de recursos da alimentação escolar ocorre em caráter complementar, com valores reais, por parte da União, conforme Resolução nº 1/2017 do Conselho Deliberativo do FNDE, então, observa-se que, na atual execução do PNAE, há um ponto de obscuridade em relação ao valor final, pois tal programa não estabelece valor mínimo base aos entes responsáveis por tal complementação.

Nesta perspectiva, há, neste programa, a falta de isonomia, uma vez que haverá, certamente, refeições diferenciadas e com provável valor nutricional díspares, pois nem todos os municípios da federação possuem capacidade extra de arrecadação financeira para além dos repasses constitucionais, pois poucos são aqueles que possuem indústrias ou polo comercial forte e capaz de injetar um maior volume de recurso financeiro a uma alimentação que, no mínimo, deveria garantir as necessidades nutricionais básicas a uma criança em desenvolvimento biopsicossocial, que passa cerca de até 7 (sete) horas na escola, conforme educação em tempo integral, expresso no PNE 2014-2024.

O quadro a seguir, confeccionada com informações do relatório anual online do SIGECON/FNDE de prestação de contas do PNAE (disponível a partir de 2013), evidencia dados da prestação de contas do PNAE/Brasil. Na coluna 2, está representados o total de CAE's dos entes federados, por ano (2013 a 2017), que preencheram a prestação de contas no sistema do SIGECON. Na coluna 3, estão representados os entes que complementaram os recursos da alimentação escolar repassados pelo FNDE/MEC. Já na coluna 4, está o total e o percentual, respectivamente, de entes que não ofertaram complementação financeira aos recursos do PNAE, investindo apenas os valores *per capita* destinado pelo FNDE em caráter suplementar.

Quadro 1: Número total de entes federados, estados, DF e municípios, que fizeram complementação financeira aos recursos do PNAE, 2013/2017.

ANO	TOTAL DE ENTES, POR ANO, QUE RESPONDERAM AO QUESTIONÁRIO DO SIGECON/FNDE	COMPLEMENTOU	NÃO COMPLEMENTOU
2013	5554	4.685	869 (19%)
2014	5523	4.610	913 (20%)
2015	5467	4.483	984 (22%)
2016	5482	4.528	954 (21%)
2017	5520	4.729	791 (17%)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações requisitadas à CGU, através do Portal da transparência.

A análise das informações, cedidas pela CGU, constantes na tabela abaixo, que tratam dos entes federados que fizeram e deixaram de fazer complementação aos recursos do PNAE, entre os anos de 2013 a 2017, período em que se torna obrigatório, no momento da prestação de contas, o CAE responder no questionário do SIGECON/FNDE (pergunta nº 1) se o ente federado ofereceu ou não complementação aos recursos da alimentação escolar, reflete a realidade do município de Igarapé-Açu, e, conseqüentemente, da atuação do CAE onde o controle social exercido por este colegiado não foi capaz de fazer com que o investimento financeiro público deste programa, no município, alcançasse desempenho, conforme previsto pela legislação do PNAE.

De acordo com informações solicitadas junto à CGU (SIC 23480012664201980), expressa na tabela abaixo, pedido feito via portal da transparência, o município de Igarapé-Açu esteve presente, até 2016, na relação de entes federados que não complementaram, coluna 4, os recursos do PNAE destinados à oferta da alimentação escolar. Os números são preocupantes, uma vez que refletem uma realidade nacional, mas também local, em que o CAE, que deveria agir com rigor para retirar o município do percentual daqueles que não agem para melhorar a alimentação, não moveu sequer, conforme análise documental, uma única ação durante este período, visando sinalizar sua função no controle social do PNAE.

A não ocorrência de complementação dos recursos do PNAE entre 2010 e 2016, certamente fere um direito líquido e certo, previsto na legislação deste programa (BRASIL, 2009a), e que fora omitido pelo CAE, que, em tese, deveria ter sido um guardião desse direito. Tal negligência torna-se ainda maior quando esta ocorre em comunidades em situação de vulnerabilidade social, ou baixo IDHM. Neste aspecto, na 4ª coluna da tabela abaixo, pode estar

representando não só o caso do CAE em estudo, mas outras centenas de casos com situação semelhante, ou até pior, cuja inoperância de um controle social pode ter contribuído, de alguma forma, para a ausência daquela que poderia ter sido talvez a única ou uma das poucas refeições diárias para milhões de alunos da educação básica pública.

Dentro do período em que os dados em análise foram disponibilizados pela CGU (2013 a 2017), sobre municípios que aplicam apenas os recursos mínimos destinados pelo governo federal na compra da alimentação escolar, o percentual chega a quase 20%, o que estatisticamente pode até não representar um número significativo, porém, em números absolutos de refeições, com quantitativo de nutrientes, possivelmente insuficientes e composta por cardápios inadequados, ou até a ausência deste, pode representar milhões de casos reais de crianças que diariamente podem estar dentro do percentual de entes que não têm dado a devida atenção a boa execução do PNAE.

Segundo dados do IDHM municipal, contido no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com base no Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam que dentre as cidades brasileiras, cerca de 70% encontram-se nas faixas de “médio” e “alto desenvolvimento”, e 25% delas estão na faixa de “baixo desenvolvimento”. Contudo, o Nordeste ainda tem 61% dos municípios na faixa de “baixo desenvolvimento humano”, e o Norte, 40% também nesta classificação. As duas últimas regiões não possuem nenhum município nas faixas “muito alto” e “alto” desenvolvimento. No entanto, o FNDE não tem reconhecido tais disparidades na implementação dos repasses do PNAE, tratando, desta forma, municípios desiguais igualmente, o que pode contribuir, assim, para disparidades no PNAE, já que municípios com maior IDHM tendem a investir mais no PNAE.

A distribuição de renda desigual tem sido a marca da sociedade brasileira e, com o PNAE tem se mostrado que não é diferente. “Há necessidade de distribuições desiguais para colocar os primeiros ao mesmo nível de partida; são necessários privilégios jurídicos e benefícios materiais para os economicamente não privilegiados” (BOBBIO, 1986, p.604).

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 212 § 3º, fornece-nos subsídios e elementos para compreendermos a contradição do tratamento igual aos desiguais, na política educacional do MEC, implementada pelo FNDE via PNAE. O § 3º menciona a distribuição dos recursos públicos, visando assegurar, entre outras coisas, a garantia de padrão de qualidade e equidade. Porém, os fatores de ponderação uniformes de distribuição de recursos do PNAE a todos os entes com IDHM diferentes parecem contradizer a garantia da qualidade e equidade da Carta Magna de 1988.

Neste aspecto, o Conselho Deliberativo do FNDE, por meio da Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017, depois de 7 (sete) anos, alterou (corrigiu) o valor *per capita* para oferta da alimentação escolar do PNAE, sem levar em consideração a garantia da equidade nos repasses *per capita* de redistribuição de seus recursos. Atualmente, o valor repassado pela União a Estados e Municípios, por dia letivo, para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino, conforme expresso abaixo:

- a) R\$ 0,32 (trinta e dois centavos de real) para os alunos matriculados na Educação de Jovens e Adultos - EJA;
- b) R\$ 0,36 (trinta e seis centavos de real) para os alunos matriculados no ensino fundamental e no ensino médio;
- c) R\$ 0,53 (cinquenta e três centavos de real) para estudantes matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
- d) R\$ 0,64 (sessenta e quatro centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;
- e) **R\$ 1,07 (um real e sete centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/MEC;** e
- f) R\$ 1,07 (um real e sete centavos de real) para os alunos matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.
- g) III - para os estudantes do Programa Novo Mais Educação haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 1,07 (um real e sete centavos de real);
- h) **III-A - para os estudantes contemplados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 2,00 (dois reais);**
- i) IV - para os alunos que frequentam, no contraturno, o AEE, o valor per capita será de R\$ 0,53 (cinquenta e três centavos de real). (BRASIL, 2017, não paginado, grifo nosso).

Conforme estes dados expressos acerca distribuição de recursos financeiros do PNAE, e de acordo com a proposta pedagógica das escolas de ensino médio em tempo integral, constante na Portaria nº 727/2017, que estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), em conformidade com a Lei nº 13.415/2017, que institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, esta terá por base a ampliação da jornada escolar. Nota-se que, nesta lógica, há a Resolução nº 1/2017, do Conselho Deliberativo do FNDE, que assegura aos alunos matriculados em escolas de tempo integral, com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/MEC, um valor *per capita* de R\$ 1,07 (um real e sete centavos de real), com possível complementação do ente federado, e de R\$ 2,00 (dois reais), para alunos contemplados no

Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, referente a sua alimentação por esta permanência.

Conforme exposto anteriormente sobre o PNAE, a necessidade de apoiar os sistemas de ensino público para oferecerem educação em tempo integral, visa atender à Meta 6 do PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), em consonância com a Lei nº 9.394/1996 (LDB). Contudo, verifica-se que os valores repassados da União aos entes federados que possuem educação em tempo integral, são muito baixos para fornecer as necessidades nutricionais requeridas a um aluno em fase de desenvolvimento biopsicossocial, conforme dispõe a Lei nº 11.346/2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Uma alimentação saudável e regular no ambiente escolar tem sido objeto de estudo de muitos pesquisadores, tanto da área de políticas educacionais, como principalmente da saúde, pois suas pesquisas têm apontado que um aluno nutrido durante os horários letivos mantém, durante as aulas, maior nível de concentração e aproveitamento. Corrobora com tal assertiva Santos (2009, p. 177):

A identificação dos famintos de hoje, não é tarefa das mais fáceis. Dentro de um mesmo domicílio podem ocorrer situações bastante distintas quanto à questão alimentar. Duas crianças, por exemplo, de uma mesma família que esteja em insegurança alimentar, poderão apresentar uma situação alimentar e nutricional diferente se uma delas frequentar a escola (e tiver acesso à merenda escolar) e a outra não.

Segundo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) (2008, p. 5), após uma pesquisa, intitulada “*Repercussões do programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas*”, este apurou que 87% dos beneficiários do Bolsa Família gastam este recurso com alimentação (no Nordeste chega a 91%). O estudo mostra ainda que, quanto mais pobre a família, maior a proporção da renda gasta com alimentação. Talvez este seja um importante sinal para uma maior autonomia da atuação do CAE na cobrança por uma alimentação escolar adequada a todos os entes federados, principalmente, apontando de quanto deve ser o valor mínimo da complementação *per capita* por parte do ente federado, e dando a todos o apoio necessário a uma alimentação capaz de manter os alunos nutridos durante o horário escolar.

Nota-se, desta forma, a importância da oferta de uma boa alimentação escolar, principalmente, aos alunos oriundos de lares com baixo rendimento financeiro, o que certamente aumenta a responsabilidade do CAE, e especialmente da sociedade civil, no sentido

de conquistar avanços significativos e necessários ao PNAE, proporcionando, assim, as condições de igualdade e permanência no ambiente escolar, por meio da nutrição obtida, em parte, pela alimentação servida na escola. Para Gomes, Cavalcanti e Magalhães (2010, p. 165):

A preocupação com a garantia de alimentação suficiente para a manutenção de uma vida saudável tem suscitado diversos estudos que têm apontado para grande conexão entre o nível nutricional, produtividade, renda familiar e o desempenho escolar.

Os valores constantes, no art. 1º da Resolução nº 1/2017, são repassados mensalmente pelo FNDE, por meio do PNAE, às unidades executoras (secretarias de educação), visando à oferta de alimentação escolar e a ações de educação alimentar e nutricional aos alunos da educação básica pública. O caráter dos recursos destinados à compra da alimentação escolar pelo governo federal a Estados, Municípios e Distrito Federal é suplementar, significando que estes precisam ser complementados pelos entes para a oferta de uma alimentação adequada às necessidades nutricionais dos alunos. O repasse deste recurso é efetuado em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro), para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino estabelecido no Censo Escolar do ano anterior, como aponta a Resolução FNDE nº 26/2013.

Com base nos estudos realizados, verificou-se ainda a importância do conhecimento da caracterização e atuação do FNDE, assim como a identificação dos principais programas que esta autarquia coordena e executa na política educacional brasileira, ressaltando o PNAE e sua importância para o acesso e a permanência de alunos na escola, suas fontes de recursos financeiros destinados às escolas de educação básica, demonstrando suas contradições como política pública, principalmente, na forma de distribuição dos valores *per capita*.

Apesar das contradições existentes no PNAE, este deve ser compreendido como uma conquista consolidada, principalmente na CF/88, que trata sua oferta como dever do Estado. A ratificação do PNAE, no texto constitucional, reafirma sua importância como mecanismo auxiliar no desenvolvimento da educação básica, tornando compreensível que a ausência da alimentação, durante a jornada escolar, pode ter influência nos fatores biológicos e interferir nas condições de concentração durante as aulas, o que pode minimizar muitos fatores que concorrem ao baixo desempenho do aluno dispostos, principalmente no Artigo 208da CF/88.

Diante do exposto sobre tal política brasileira, verificam-se sérias ameaças rondando as conquistas sociais, no âmbito educacional, o que pode limitar ou até extinguir conquistas sociais, mesmo que expressas na CF/88, a exemplo da ocorrência das medidas reformistas do Governo Michel Temer (MDB), dentre elas, a aprovação do Novo Regime Fiscal (EC nº

95/2016) e o Novo Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017), implementado sem o debate com a sociedade. Tais medidas, criaram um cenário de recuos de alto impacto, com restrições de direitos, o que poderá inviabilizar, no caso do PNAE, a participação das classes menos favorecidas, uma vez que, para muitos alunos, a alimentação escolar pode ser o primeiro atrativo para frequentar a escola básica brasileira.

3.3 CONTROLE SOCIAL E O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE)

Nesta subseção busca-se evidenciar como está caracterizado o controle social da sociedade civil, no âmbito da administração pública e da política pública do PNAE, por meio da atuação do CAE na educação básica brasileira. O estudo faz também uma abordagem sobre o conceito de controle social, partindo da análise da atuação do CAE como mecanismo de controle social na educação básica, tendo como fundamento principal a Constituição Federal de 1988, e a Lei nº 11.947/2009, que trata da Política do Programa Nacional de Alimentação Escolar, entre outras legislações de suma importância para este debate.

Conforme expresso na Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação), regulamentada na Constituição Federal de 1988 (art. 5º, inciso XXXIII, Art. 37, § 3º, inciso II do e art. 216, § 2º), o acesso à informação pública será assegurado ao cidadão. Neste aspecto, a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços no Controle Social sobre as ações do Estado, uma vez que cada cidadão pode requerer informações junto aos órgãos da administração pública.

Segundo Martiniano (2010), por muito tempo, a sociedade civil se organizou de “costas para o Estado”, o que a trouxe muitos prejuízos, porém, na contemporaneidade, vários fatores têm contribuído para a mudança desta relação, ao passo que esta primeira tem se organizado por dentro do Estado, por intermédio dos órgãos colegiados de controle social, garantindo espaço democrático de participação e ampliação do poder político na esfera da sociedade civil.

A ideia da implementação do Controle Social sobre o Estado brasileiro é permitir que os cidadãos possam fiscalizar as ações do Estado, para exigir que este, nos três níveis do executivo, preste contas sobre o que é de sua incumbência, principalmente quanto ao uso dos recursos financeiros públicos. Dessa forma, o Controle Social pode ser um mecanismo que permita à sociedade verificar se o poder público ou o Estado está atendendo às demandas sociais previstas na legislação e os planejamentos, o que certamente difere do controle institucional, em que a autoridade tem o dever legal de fazê-lo. Corrobora com esta tese da importância do controle social Carvalho Filho (2015, p. 984):

Modernamente as normas jurídicas, tanto constitucionais como legais, têm contemplado a possibilidade de ser exercido controle do Poder Público, em qualquer de suas funções, por segmentos oriundos da sociedade. É o que se configura como controle social, assim denominado justamente por ser uma forma de controle exógeno do Poder Público nascido das diversas demandas dos grupos sociais.

O Controle Social, portanto, pode ser um mecanismo de cidadania, através do qual é permitido à sociedade fiscalizar as ações do Estado. Neste sentido, a população verifica, principalmente por meio das políticas públicas, a exemplo do PNAE via Conselho de Alimentação Escolar, se o poder público está atendendo o que está disposto neste programa. Para Correia (2000), o controle social serve para submeter os indivíduos a determinados padrões sociais e a princípios morais, em que o Estado controla a sociedade e, ao mesmo tempo em que incorpora a suas demandas, sofrendo assim sua intervenção. Corroborando também com esta tese da importância do controle social sobre as ações dos poderes governamentais, ressaltando ainda a participação da sociedade de posse de instrumentos apropriados, Di Pietro (1998, p. 129):

Se com os controles formais que existem hoje, a má aplicação de recursos públicos é uma realidade incontestável, fácil será imaginar as consequências negativas de um afrouxamento das formas de controle. Para que o controle social funcione, é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes.

Diante da importância do controle social, verifica-se que o PNAE tem suas raízes no Estado democrático de direito, que certamente teve a Constituição Cidadã de 1998 como base para o seu marco regulatório, que sem dúvida assegura aos cidadãos, mesmo que em grau menor que o desejado, direitos sociais individuais, coletivos ou a soberania popular, impressos no preâmbulo e Art. 1º da Constituição, o qual trata do princípio da democracia, conforme exposto:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988, não paginado).

As políticas de Controle Social sobre as ações do Estado podem ser consideradas avanços capazes de simbolizar evolução da organização social, no entanto, estas também podem ser vistas por segmentos políticos partidários instalados no Estado como ameaças, talvez por divergirem dos interesses minoritários que relutam por um Estado burocratizado, distante dos interesses sociais genuinamente republicanos, e isto fica expresso quando o Decreto nº 8.243/2014, que instituía a Política e o sistema Nacional de Participação Social, que buscava fortalecer o controle social sobre o Estado, foi derrubado pelo Congresso Nacional.

É possível analisarmos, principalmente, o Art. 3º, IV e VII como diretrizes gerais da PNPS: “IV - direito à informação, à transparência e ao Controle Social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige; VII - ampliação dos mecanismos de controle social”. (BRASIL, 2014a, não paginado). Observa-se, desta forma, que o conceito de Controle Social, contido no Decreto anulado, está relacionado ao sentido de envolver efetivamente a opinião e o comprometimento dos cidadãos em decisões estratégicas da gestão pública, o que certamente vai de encontro às medidas adotadas recentemente no campo educacional.

Quando acompanhamos o contexto de um “Estado temeroso”, que tem envolvido o cenário das políticas educacionais, a exemplo da imposição da Medida Provisória nº 746/2016, que se tornou a Lei nº 13.415/2017, reformulando o ensino médio, sem a participação ou consulta a opinião popular, fica-nos um alerta dos graves prejuízos causados à formação de uma sociedade voltada à justiça e Controle Social. Igualmente, ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, cuja tramitação das PEC's que a originaram ocorreu com ausência de debates entre Estado e sociedade, o que culminou com a aprovação de um novo regime fiscal, que congela por 20 anos os investimentos públicos na educação, drama poucas vezes visto na frágil trajetória democrática da educação brasileira.

Perante os fatos expostos, observa-se que a ação do Controle Social é um importante mecanismo de participação junto às políticas públicas do Estado, bem como de prevenção contra corrupção, entendida esta, principalmente, como favorecimento privado de um bem ou recurso público. Este é, então, uma ferramenta indispensável ao fortalecimento da cidadania, uma vez que a participação da comunidade nos debates visa ao aperfeiçoamento do controle racional de um bem público ou recurso pelo próprio público, o que certamente contribui para fortalecer o controle social.

O Controle Social na educação exercido pelo CAE, hoje, ainda que este não participe dos processos de planejamento das ações educativas alimentares em sua área de atuação, pode ser um complemento indispensável ao controle institucional, servindo para realizar, junto ao

Estado, as averiguações e fiscalizações da aplicação dos poucos recursos públicos destinados à alimentação escolar. Contudo, a participação da sociedade civil é indispensável e de suma importância para exercer as pressões necessárias sobre o Estado, no sentido da conquista da efetividade dos mecanismos de controle social, não sendo este parcial ou uma falsa sensação. Corrobora com esta assertiva, sobre a importância do controle social, ressaltando o valor da efetividade deste, Barros (2014, p. 1):

Apesar da importância do CAE na identificação de problemas tanto na qualidade da alimentação escolar como na gestão administrativa dos recursos nos produtos adquiridos com os recursos do PNAE, sabe-se que a simples previsão formal de um controle social, por meio de imposição legal, não garante a efetividade desses conselhos.

Neste aspecto, é necessária a compreensão, por parte de todos os conselheiros de uma importante dimensão, que o que está posto como “garantia legal” à participação e ao controle social sobre as políticas públicas, a exemplo do PNAE, pode ser apenas uma forma de limitar os direitos sociais, não sendo garantia de controle sobre o Estado, mas garantia máxima pelas classes que estão no comando político do Estado, que o investimento mínimo nesta política está decretado com máxima segurança, e que a sociedade civil e órgãos de controle social não mais os incomodarão. Corrobora com esta assertiva Chauí (2005, p. 26):

Para os grandes, a lei é privilégio; para as camadas populares, repressão. A lei não deve figurar e não figura o pólo público do poder e da regulação dos conflitos, nunca definindo direitos e deveres dos cidadãos porque a tarefa da lei é a conservação de privilégios e o exercício da repressão. Por esse motivo, as leis aparecem como inócuas, inúteis ou incompreensíveis, feitas para serem transgredidas e não para serem transformadas. O poder Judiciário é claramente percebido como distante, secreto, representante dos privilégios das oligarquias e não dos direitos da generalidade social.

O controle social no PNAE deveria ir além da simples função de acompanhar a implementação da execução orçamentária da alimentação nas escolas públicas, abarcando, assim, o envolvimento no processo de cobrança por maior investimento financeiro nesta política e planejamento das políticas de alimentação escolar, buscando fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, na ausência do Estado, com apoio da sociedade civil, uma vez que o Estado atual tem buscado confiscar, via medida provisória, emenda constitucional, entre outras medidas, os poucos recursos da educação, cerceando a participação popular. Nesta perspectiva,

da preocupação de uma possível disfunção ou desfiguração da atuação do controle social, corrobora Carvalho Filho (2015, p. 984):

Cuida-se, sem dúvida, de poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder. É bem de ver, no entanto, que, conquanto semelhante modalidade de controle se venha revelando apenas incipiente [...].

Para Costa (2013) a dubiedade de interpretação dos textos infraconstitucionais, que dão vida ao exercício do controle social na política da alimentação escolar, tem se revelado em um grande entrave a sua consecução, uma vez que deixa os conselhos de controle social à mercê da disponibilidade e da boa vontade do gestor local, o que tem gerado ausência de formação dos membros destes colegiados em quantidade e qualidade ao exercício desta função. Ainda segundo o autor, isso pode fazer com que os conselhos de alimentação escolar atuem de forma não autônoma e não independente.

Ressalta-se ainda que o apoio do gestor local, Estado, aos órgãos de controle social não pode ser no sentido de ofertar formação a estes conselheiros, mas suporte material, para que tais colegiados busquem os meios adequados de formação necessários à superação de possíveis obstáculos. Tal preocupação surge como necessidade de se manter a imparcialidade e interesses específicos dos colegiados, de controle social, afastando, desta forma, qualquer interferência do Estado sobre as instâncias incumbidas de exercer o seu controle. Neste aspecto, Lima (2013, p. 136 a 137) apresenta uma preocupação:

Observamos que vem crescendo, cada vez mais, nos últimos anos, o interesse de instâncias governamentais, fundações e demais instituições da iniciativa pública e privada, no sentido de investir na formação desses atores sociais. Em que pese essas iniciativas para o aprimoramento do processo de gestão democrática, consideramos que uma política de formação de conselheiros deve ser formulada com o envolvimento efetivo dos órgãos colegiados, posto que estes apresentam necessidades e interesses específicos.

Quando olhamos as atribuições de conselheiros de controle social, a exemplo do CAE, pela ótica tecnicista, restringindo-se a função de entendimento contábil-financeiro requerido no exercício de sua função, acabamos por limitar nossa compreensão sobre o que de fato significa controle social sobre o Estado, ficando tal entendimento restrito ao controle social decretado, aquele implementado nos anos de 1990 pelas políticas neoliberais, e presentes até hoje, nas instituições públicas, causando aos colegiados e à população em geral uma sensação de controle sobre o Estado. Com esta preocupação, Bava (2005, p. 37) traz a seguinte contribuição:

Está na moda criar conselhos. Eles dão a imagem democrática ao governo, mas não limitam sua capacidade de decisão. Porque nesses conselhos não estão passando as decisões, não está passando o orçamento. Então, de novo, quero declarar que considero a criação dos conselhos uma conquista, mas eles precisam ser transformados no lugar da disputa, e não conheço governo que abra mão do seu poder sem ser interpelado pela sociedade civil. Não podemos atribuir aos governantes uma tarefa que é da sociedade civil.

Diante processos que podem configurar-se como barreiras ou limitações ao pleno exercício do controle social na alimentação escolar, é necessário que conselheiros, sociedade civil e as organizações sociais, principalmente, no âmbito da escola básica, repensem mecanismos estratégicos visando dar maior suporte a estes órgãos colegiados, visto sua relevância: “O principal objetivo do CAE consiste em zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas de higiene e sanitárias, além de fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos” (BARROS, 2014, p. 22).

Outro fator que revela a importância da atuação do CAE encontra-se expresso no Art. 15 da Resolução/CD/FNDE nº 38/2009, quando dispõe sobre a necessidade de atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no PNAE, preceituando que os cardápios da alimentação escolar deverão seguir orientações do nutricionista responsável, utilizando, nesta elaboração, gêneros alimentícios básicos, objetivando respeitar às referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade, pautando este cardápio na sustentabilidade e diversificação agrícola de cada região e na alimentação saudável e adequada as comunidades locais (BRASIL, 2009b).

Neste aspecto, esta Resolução (CD/FNDE nº 38/2009) e também o Art. 15, § 2º a § 5º, traz uma importante contribuição ao PNAE, quando mencionam atribuições ao CAE no acompanhamento (fiscalização), no início de cada exercício financeiro dos cardápios, tratando-se também das necessidades nutricionais dos alunos, como disposto na Lei nº 11.947/2009, que também menciona quais gêneros básicos da alimentação são indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável.

§ 2º Os cardápios deverão ser planejados, de modo a atender, em média, às necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto nos Anexo III desta Resolução, de modo a suprir:

- I. quando oferecida uma refeição, no mínimo, **20%** (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados na educação básica, em período parcial;
- II. por refeição oferecida, no mínimo, **30%** (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados em escolas localizadas em comunidades indígenas e localizadas em áreas remanescentes de quilombos;
- III. quando ofertadas duas ou mais refeições, no mínimo, **30%** (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados na educação básica, em período parcial;

IV. quando em período integral, no mínimo, **70%** (setenta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados na educação básica, incluindo as localizadas em comunidades indígenas e em áreas remanescentes de quilombos.

§ 3º Os cardápios deverão ser diferenciados para cada faixa etária dos estudantes e para os que necessitam de atenção específica, e deverão conter alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, tradições e hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar.

§ 4º Os cardápios deverão oferecer, pelo menos, três porções de frutas e hortaliças por semana (**200g/aluno/semana**) nas refeições ofertadas.

§ 5º Os cardápios deverão ser planejados antes do início do exercício financeiro e **apresentados ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE** para sugestões acerca de ajustes necessários (BRASIL, 2009b, não paginado).

Dessa forma, os valores de referência de energia, macro e micronutrientes, dos gêneros alimentícios devem ser acompanhados e sua aplicação deve ser fiscalizada pelo CAE, pois são indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável, principalmente, na escola de tempo integral, uma vez que esta passa a ser a referência da alimentação dos alunos que passam boa parte de seu tempo sob responsabilidade do Estado. Neste sentido, o PNAE no Anexo III da Resolução/CD/FNDE nº 38/2009, adota as orientações da – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), de 2001; Carboidrato, Proteína e Lipídio – Organização Mundial de Saúde (OMS), de 2003; Fibras, Vitaminas e Minerais – Referência da Ingestão Dietética (DRI)/Instituto de Medicina Americano (IOM) (1997; 2000; 2001), o que certamente requer maior investimento financeiro nesta importante política pública.

Não resta dúvida da importância do Controle Social exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar, no âmbito da administração pública, principalmente, quando este é desempenhado com ampla participação da comunidade, buscando dar materialidade às ações que lhe foram atribuídas no âmbito da legislação. O Art. 19, que trata das competências do CAE, conforme a Lei nº 11.947/2009, descrito abaixo, traz um pouco de suas atribuições:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos; 24

IV - receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa (BRASIL, 2009a, não paginado).

Costa (2013), ao tratar da política do controle social instituída pelo Estado, no âmbito da alimentação escolar, informa-nos que esta ainda não evoluiu para o controle democrático, no sentido de buscar junto à sociedade a participação na tomada de decisão na perspectiva da democratização deste processo. Segundo a autora, é necessário que esta ultrapasse o que tem se

revelado como sua lógica principal, a preocupação na focalização e responsabilização dos agentes incumbidos por sua execução. Nesta perspectiva, a autora ainda reconhece a importância do controle social e enfatiza as dificuldades que há no pleno exercício desta função política:

[...] o controle social do programa de alimentação escolar, traduzido no papel dos conselhos, retrata um momento de relevante expressão política da sociedade, ao empoderá-la na complexa função de participar de todas as etapas de construção do PNAE, apesar das dificuldades em realizar tal feito nos pequenos municípios brasileiros (COSTA, 2013, p. 127).

Neste ponto de vista, é indispensável o exercício do controle social no PNAE, tendo por alcance a efetivação deste programa como bem maior à comunidade escolar, uma vez que “o conselheiro pode deliberar e prestar contas ou receber consultoria, fiscalizar e, ainda, mobilizar a sociedade para o controle social” (MACHADO, 2011, p. 43). Corrobora também com esta tese da importância da atuação e envolvimento dos conselheiros, ressaltando as condições para esta, Souza (2015, p. 35): “o envolvimento dos conselheiros, bem como as condições de trabalho adequadas ao cumprimento de suas funções, são imprescindíveis para o êxito do Controle Social”.

Observa-se que é inegável a importância do controle social sobre o Estado, principalmente o exercido no âmbito do PNAE, no entanto, devemos compreendê-lo como a capacidade de influenciar de forma ativa e propositiva em programas e políticas públicas, não o restringindo a mero mecanismo de averiguação da política implementada pelo Estado. É necessária a intervenção da sociedade civil junto às instâncias de poder político, para dar ao CAE o poder necessário à implementação da qualidade desejada pela sociedade civil a este programa.

Verifica-se que, somente após 23 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, uma Emenda Constitucional (EC nº 71/2012) foi emitida para regulamentar a participação cidadã no Controle Social, um mecanismo assegurado na legislação, com vistas a estreitar a relação entre Estado e sociedade, contribuindo para a adoção das demandas sociais por este, evidenciando, desta forma, a intervenção por parte dos cidadãos na agenda social, na qual, historicamente, os avanços tem se dado a lentos passos. Um outro fato mais recente tem corroborado com esta morosidade ou aversão ao controle social sobre a administração pública, que foi a anulação do Decreto nº 8.243/2014, que instituía a Política Nacional de Participação

Social, comprovando o quanto o Estado brasileiro tem se mantido distante das necessidades dos seus cidadãos, no tocante à efetivação eficaz das políticas públicas.

O “Estado temeroso” que tem se instalado no Brasil, nos últimos anos, tem sido encarado por educadores e defensores da educação pública, com certa apreensão e preocupação, pois algumas medidas, a exemplo de PEC’s e Medidas Provisórias, têm ameaçado o estabelecimento de um Controle Social forte e atuante, e esta preocupação torna-se ainda maior, em razão de o país não ter construído mobilizações amplas e suficientes para demonstrar que todas as decisões governamentais que vêm atacando a educação pública são antidemocráticas e inaceitáveis.

Em um país com dimensões continentais como o Brasil, com mais de 200 milhões de habitantes, com imensa diversidade sociocultural e historicamente marcado por redistribuição desigual de riquezas, onde o princípio da equidade ainda não conseguiu dar conta de uma divisão de renda mais justa, o papel da alimentação escolar, nos termos de sua política, faz grande diferença para o sucesso escolar de cerca de 42 milhões de alunos beneficiados pelo PNAE, conforme números divulgados pelo MEC.

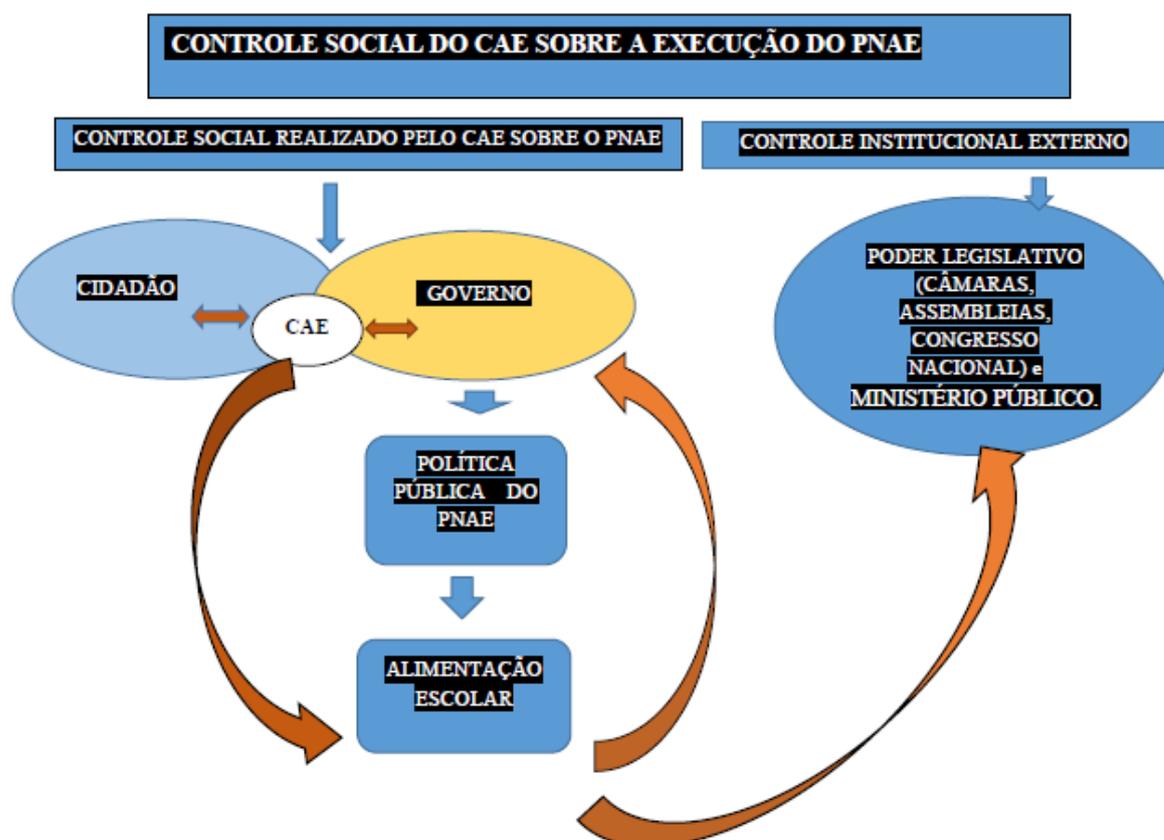
Uma mesa balanceada e saudável faz toda a diferença a estudantes de origem humilde, uma vez que a redistribuição de renda no Estado brasileiro ainda não permite uma alimentação saudável a todas as crianças em seus lares. Nesta lógica, o Controle Social realizado pelos conselheiros do CAE cumpre um papel significativo na fiscalização dos mais de 4 bilhões, conforme informação do MEC, destinados à alimentação escolar, o que certamente contribui para o desenvolvimento psicossocial e educacional desses alunos.

Diante da importância do controle social sobre o PNAE, realizado na educação básica pelo CAE e por outros mecanismos assegurados na legislação nacional sobre transparência na administração pública brasileira, principalmente, contido no Art. 5º da CF/ 1988 (direito a receber informações dos órgãos públicos), apresentamos, a seguir, a ilustração 01, como mecanismos facilitadores da compreensão do processo de realização deste controle social na alimentação escolar, por parte da sociedade civil organizada ou por iniciativa individual de cada cidadão, cujo direito se expressa na constituição como subjetivo, o que lhe cabe exercê-lo de acordo com suas necessidades.

Na ilustração, abaixo, da representação do controle social realizado sobre os recursos da alimentação escolar, encontramos, como ponto de interseção entre governo e cidadãos, o CAE. Verifica-se que este colegiado possuía a atribuição de acompanhar a execução do PNAE, que possui como seu responsável direto o poder executivo (federal, estadual e municipal). Tal programa, que se expressa no ambiente da educação como alimentação escolar, deve ser

acompanhado e fiscalizado pelo CAE, que, diante das circunstâncias que possam evidenciar desvios da sua finalidade de implementação, tem o poder de acionar tanto o governo, para que este tome as providências necessárias ao cumprimento de seu fim, quanto o controle institucional externo, que possui poder de polícia para fazer cumprir o que dispõe a política nacional do PNAE.

Figura 1: Controle Social do CAE sobre o PNAE.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A implementação do novo regime fiscal no Estado brasileiro, hoje sob a Emenda Constitucional nº 95/2016, atinge, principalmente, no campo educacional, a garantia da alimentação escolar, trazendo grandes desafios à sobrevivência do PNAE. Assim, serão necessárias mobilizações, por parte da sociedade civil, para manter suas formas de financiamento, mesmo com muitos pontos necessitando de avanços, uma vez que o CAE, nos moldes como foi implementado e como encontra-se até hoje, não possui mecanismos de controle sobre a política do PNAE, efetivando-se na prática como conselho que referenda decisões das quais não fora consultado.

Por fim, o novo regime fiscal instituído (EC nº 95/2016), que impede maiores investimentos na escola básica pública, incluindo aí certamente o PNAE, que já vinha há décadas recebendo insuficientes investimentos, contudo, crescentes, pode fazer parte da mesma lógica que instituiu as instâncias de controle social sobre o Estado, a exemplo do CAE, que, ao implantá-las, cria nestas uma falsa sensação de estarem exercendo controle social sobre as ações do Estado.

4 A ATUAÇÃO DO CAE NO MUNICÍPIO DE IGARAPÉ-AÇU/PA, ENTRE 2010 A 2017

Pensar o direito à educação, no Estado brasileiro, certamente nos provoca a pensar em recursos que proporcionem tal direito, ou seja, implica no processo de conhecimento do histórico de direcionamento que este fundo público tem tomado para a efetivação deste direito. No Brasil, a disputa pelo fundo público ocorre entre as diferentes forças da sociedade, materializando-se no planejamento do uso dos recursos públicos, por meio das leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), buscando tais forças inserir seus interesses.

Na educação básica, mesmo havendo regra clara para execução de seus recursos financeiros, com especificidades no direcionamento desses, nem sempre tais gastos pensados e planejados são garantia de que haverá justiça social na sua aplicabilidade. Fatores estes que evidenciam a importância e necessidade da transparência da ação pública, por meio de leis orçamentárias, nas quais se ressalta o controle social na execução desses recursos públicos.

Para ajudar a situar nossas análises sobre a atuação do CAE do município de Igarapé-Açu, no campo da política partidária, ressaltamos que as duas gestões, 2010 a 2013 e 2014 a 2017, deste colegiado em estudo, basicamente coincidem-se com o mandato eletivo de uma única gestora/prefeita, Sandra Uessugi (2009 a 2012 e 2013 a 2016) e único partido, o PR - Partido da República, que em 2019 mudou de nome para PL - Partido Liberal. Neste aspecto, o maior ou menor apoio as instâncias de controle social do município, neste período, também pode ter relação com princípios e atuação deste partido, que, durante os 8 anos do período em estudo, esteve 7 no poder.

Ao analisarmos a atuação do CAE do município de Igarapé-Açu (gestões 2010 a 2013 e 2014 a 2017), verificamos que, apesar de um conjunto de leis: LRF (2000), Lei da Transparência (2009), Lei de Acesso à Informação (2011), entre outras, tratando da transparência nos atos da administração pública, constatou-se que não é uma tarefa fácil para o CAE acompanhar o planejamento do uso dos recursos para a alimentação escolar, problemática esta que se deve à diversos fatores, que tentaremos evidenciar nas próximas páginas deste trabalho.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO CAE DE IGARAPÉ-AÇU/PA

O CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento das questões relacionadas à alimentação escolar, instituído no município de Igarapé-Açu, por meio da Lei Municipal 004/1997, visa à efetivação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), encontra-se, atualmente, composto por 07 (sete) membros, conforme a proposta de composição do CAE, contida na Resolução nº 38/2009/FNDE, sendo representantes de diferentes segmentos (01 do poder executivo, 02 profissionais da educação e discentes, 02 representantes de pais de alunos e 02 da sociedade civil).

Este colegiado possui local próprio de funcionamento, a “Casa dos Conselhos”, localizada na Avenida Duque de Caxias, bairro Centro de Igarapé-Açu. O espaço também é destinado ao funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (CME) e Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB. O local é vinculado à Secretaria de Educação e dispõe de armários para guardar documentos disponíveis a cada conselho, bem como computadores, impressora, banheiros, copa, além de um plenário utilizado coletivamente, conforme calendário de reuniões desses colegiados, possuindo ainda um assistente administrativo à disposição.

Na primeira parte deste trabalho, foram apresentadas as condições históricas, políticas ou conjunturais do controle social no Estado brasileiro, como tentativa de compreender a formatação do controle social desempenhado pelo CAE de Igarapé-Açu (2010/2017), exercício este que tenta também evidenciar conhecimentos da política de controle social neste colegiado, a partir de análise documental da sua própria atuação, capaz de contribuir com novas reflexões e, conseqüentemente, com novas formas de maximizar a atuação da sociedade civil no controle social sobre o Estado brasileiro.

Para realizar uma análise de dados satisfatória da atuação do CAE de Igarapé-Açu (período 2010/2017, gestões 2010 a 2013 e 2013 a 2017), focaremos nos próximos tópicos na análise documental de fonte primária de atuação deste colegiado para evidenciar de que forma este vem exercendo o controle social dos gastos públicos do PNAE no município, buscando evidenciar o processo de composição dos seus membros, de participação, o modo como o CAE vem fiscalizando as receitas do PNAE, o processo de prestação de contas dos gastos do PNAE, avaliando como é exercida a fiscalização *in loco* e as conseqüências desse processo.

Na perspectiva deste estudo, buscar-se-á analisar de que forma o CAE vem exercendo o controle social dos gastos públicos do PNAE em Igarapé-Açu. Faz-se necessário, portanto, definir critérios que considerem os objetivos expressos na análise dos dados colhidos. Dessa

forma, tudo que procuraremos, a seguir, evidenciar, por meio da análise dos dados recolhidos junto ao CAE, será com base nas fontes documental secundárias e referências bibliográficas desta temática. É necessário considerar, na análise que empreenderemos a seguir, o fato de que estas foram frutos de tudo o que foi produzido (atas, ofícios, decretos, editais, entre outros) por este colegiado, entre os anos de 2010 a 2017.

O fornecimento de dados, como os constantes em atas (temas debatidos em cada reunião) foram autorizados pelo CAE, conforme documento em anexo, sendo, portanto, tais informações/fontes primárias de responsabilidade deste colegiado. Assim, consideramos que estas fontes possuem um grau de confiabilidade maior.

Os dados extraídos de todas as fontes primárias do CAE de Igarapé-Açu foram tratados cuidadosamente, para evitar análises e interpretações acerca de informações que não estivessem ali registradas, objetivando buscar identificar a atuação do CAE e evidenciar de que forma este vem exercendo o controle social dos gastos públicos do PNAE. Assim, espera-se que as particularidades de atuação deste colegiado, como elementos da política de controle social, possam contribuir nos avanços dos debates sobre o adequado controle social que a sociedade civil deve empreender sobre o Estado.

Para efeito de classificação, neste trabalho, foram considerados como acompanhamento do PNAE todos os assuntos envolvendo discussão sobre a situação deste programa: visita às escolas, recepção de denúncias, análise de documentos, visita a almoxarifado, dentre outros diretamente ligados à sua execução.

4.1.1 Eleição e composição de seus conselheiros

Os dados do quadro abaixo revelam que o CAE do município de Igarapé-Açu seguiu as orientações necessárias para a realização do processo eleitoral, Resolução CD/FNDE nº 26/2013. Na análise documental da atuação do CAE, evidencia-se que as eleições dos seus membros, tanto em 2009 quanto em 2013, seguiram procedimentos democráticos de escolha, por meio de assembleias específicas para tal finalidade, onde fora dada ampla divulgação do processo eleitoral a todas as entidades, utilizando-se para isto ofícios, convocação e divulgação em reuniões do CAE. Dessa forma, possíveis falhas no controle social sobre o PNAE não terão resquícios no modo de condução da realização do processo eleitoral dos conselheiros.

É bem verdade que o modo de escolha das representações do CAE não permite acompanhar minuciosamente todos os processos, procedimentos e detalhes dos ritos de escolhas, uma vez que entidades, como as de trabalhadores da educação e de discentes, de

representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino e de representantes das entidades civis organizadas foram escolhidas em suas assembleias específicas, o que ultrapassa nosso objeto em estudo, o CAE, não havendo tal registro. Contudo, quanto aos procedimentos e ritos por parte do CAE, para que o processo eleitoral ocorresse com lisura, pode-se verificar que foram adequados.

Quadro 2: Meios de divulgação das eleições a conselheiros do CAE, município de Igarapé-Açu/PA (2010 a 2017).

Mandato 2009/2013 (Decreto N° 063/2009)	Mandato 2013/2017 (Decreto N° 046/2013)
Ofício circular do CAE a todas as unidades de ensino do município.	Ofício circular do CAE a todas as unidades de ensino do município.
Convocação para as entidades de classe promoverem suas assembleias de indicação.	Convocação para as entidades de classe promoverem suas assembleias de indicação.
Reuniões do CAE	Reuniões do CAE

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações do CAE/Igarapé-Açu.

O correto processo eleitoral na composição do CAE, certamente, é um mecanismo que outorga autonomia a seus conselheiros, principalmente, os representantes de pais de alunos e de organizações da sociedade civil, os quais não possuem vínculos com os poderes executivo e legislativo. Dessa forma, é provável que o modo como esses conselheiros são escolhidos influencie no desempenho de sua função na fiscalização da aplicação dos recursos financeiros do PNAE. Assim, um efetivo exercício democrático inicia-se por um bom, regular e transparente processo eleitoral neste programa.

Ao analisarmos os registros de atas, decretos, ofícios, informes, entre outros documentos em posse do CAE do município de Igarapé-Açu, nas gestões de 2009 a 2013 e de 2014 a 2017, constata-se que a conformação estabelecida na legislação vigente do PNAE, Lei n° 11.947/2009, Resoluções CD/FNDE n° 26/2013 e 38/2009, no que se refere a sua composição, é seguida. Neste sentido, este colegiado de controle social dos recursos da alimentação escolar segue regularmente, o disposto na legislação do PNAE, isto é, os requisitos requeridos nesta política para composição do CAE.

Certamente um dos primeiros passos para avaliar o controle social sobre o PNAE do município de Igarapé-Açu seria analisar a forma de composição do CAE. Ressaltamos que todos os conselhos de alimentação escolar, constituídos após 29 de janeiro de 2009, têm mandato de quatro anos, conforme o parágrafo 3° do artigo 26 da Resolução do FNDE n° 38/2009. Dessa forma, a composição dos CAEs também foi alterada, a partir de janeiro de 2009.

Foi excluída a representação do Legislativo e houve acréscimo de dois representantes da sociedade civil, que passou a ter dois titulares e dois suplentes, segundo os incisos I a IV do Art. 26 da mesma resolução.

Conforme o espelho do CAE mostra, abaixo, verifica-se que, durante o período em estudo (2010 a 2017), há registro de duas composições deste conselho, no município de Igarapé-Açu, a primeira, ainda em 2009 (Decreto municipal 063/2009), encerrando-se o mandato desses conselheiros em setembro de 2013.

Quadro 3: Espelho da composição do CAE, gestão 2009 a 2013(Decreto municipal 063/2009).

TITULAR/ SUPLENTE	CONSELHEIRO	SEGMENTO
Titular	ANTONIO ROBSON LOPES DA COSTA	Executivo
Suplente	ADRIANA CRISTINA DOS REIS AGUIAR	Executivo
Titular	ELIAS SOUZA DA COSTA	Pais de alunos
Suplente	ROSILENE PATRÍCIA SILVA MALCHER	Pais de alunos
Titular	FRANCISCO FILHO FERNANDES RAMALHO	Sociedade civil (Esc. particular)
Suplente	MILENA DE JESUS MONTEIRO RAMALHO	Sociedade civil (Associação soc. civil)
Titular	JORGE ALEXANDRE RIBEIRO - PRESIDENTE	Educação docente (prof.)
Suplente	MARCÍLIO SEBASTIÃO DA SILVA CARNEIRO	Educação docente (ag. Adm.)
Titular	MARIA NANSI CASTRO BRAGA	Pais de alunos
Suplente	MARIA GORETH MATOS DA SILVA	Pais de alunos
Titular	NILSON BARROS DE QUEIROZ	Sociedade civil (Esc. particular)
Suplente	ELIELSON DA CONCEIÇÃO	Sociedade civil (Associação soc. civil)
Titular	REGINALDO CLEYTON PONTES SOARES	Educação docente (prof.)
Suplente	MARIA ZENAIDE DA SILVA	Educação docente (servente)

Fonte: Relatório online do SIGECON/FNDE.

No espelho abaixo, é possível acompanhar a segunda composição do CAE (Decreto municipal 046/2013), que tomou posse em novembro de 2013, finalizando seu mandato em 2017. Os dados registrados em ata, entre outros, mostram ainda que o processo de composição do CAE seguiu todo o rito e o trâmite legal previstos na legislação do PNAE, com divulgação prévia em locais adequados, edital de convocação de eleição, escolha por pares, publicação dos eleitos via decreto municipal, além da publicização da composição pelo FNDE. Conforme exposto, não seria este um motivo plausível (ausência de eleição), para possível falha no controle social sobre o PNAE, pois além da legitimidade do processo eleitoral, há neste colegiado um maior número de representantes da sociedade civil (02 representantes de pais de alunos e 02 representantes de entidades da sociedade civil, de um total de 07 conselheiros titulares).

Quadro 4: Espelho da composição do CAE, gestão 2013 a 2017 (Decreto municipal 046/2013).

TITULAR/ SUPLENTE	CONSELHEIRO	SEGMENTO
----------------------	-------------	----------

Titular	CYDELI ROCHA SARMENTO	Executivo
Suplente	ROBSON RAPHAEL OLIVEIRA ANDRADE	Executivo
Titular	JOÃO BATISTA SANTANA CRUZ	Pais de alunos
Suplente	SELMA LOPES ALEIXO	Pais de alunos
Titular	FRANSUEL FERNANDES RAMALHO - PRESIDENTE	Sociedade civil (Associação)
Suplente	MARILANE DO SOCORRO SILVA MATOS	Sociedade civil (Associação)
Titular	MARCELO DE LIMA PAIVA - VICE PRESIDENTE	Educação docente (prof.)
Suplente	RONIELHY MONTEIRO FERREIRA	Educação docente (aux. educacional)
Titular	MARIA ZENAIDE DA SILVA	Pais de alunos
Suplente	ANTONIO ALVES PINTO SILVA	Pais de alunos
Titular	JOÃO PAULO MARQUES DA SILVA	Sociedade civil
Suplente	ELIELSON LIMA DA CONCIEÇÃO	Sociedade civil
Titular	PEDRO NUNES DA SILVA	Educação docente (aux. educacional)
Suplente	FRANCISLEIDE PINHEIRO LEAL	Educação docente (aux. educacional)

Fonte: Relatório online do SIGECON/FNDE.

Dessa forma, conforme exposto nos dois quadros acima, ocorreram as eleições e composições do CAE do município de Igarapé-Açu, durante o período de estudo (2010/2017), estando nosso foco voltado para a atuação das duas gestões deste colegiado (2009/2013 e 2013/2017), na tentativa de evidenciar conhecimentos e particularidades desta atuação.

4.1.2 Dos processos formativos de seus conselheiros

A formação para o acompanhamento adequado do PNAE certamente é uma das temáticas bastante discutida por diversos pesquisadores que tratam do controle social sobre este programa:

(...) a importância em se eleger o conselho de forma democrática e a necessidade de formação continuada dos conselheiros para que possam desenvolver suas funções de acordo com a legislação vigente e desta forma, cumprirem suas funções. Uma boa atuação do conselheiro reflete na realização do controle eficaz de todo o processo do PNAE, garantindo que a qualidade dos produtos e dos cardápios seja aplicada em todas as escolas públicas (SOUZA, 2015, p. 50).

Sem dúvidas, uma boa formação contribui para que o CAE tenha uma atuação mais eficiente no controle social sobre os gastos do PNAE. Ao analisarmos os dados sobre oferta de formação aos conselheiros na série histórica, 2010 a 2017 (nas duas gestões do CAE), disponibilizados no quadro abaixo, pode-se concluir que houve um número razoável. Contudo, análises de atas e ofícios recebidos evidenciam que as formações foram ofertadas sempre para membros do colegiado, mas também fora do município de Igarapé-Açu, mais precisamente na capital do estado do Pará, Belém, localizada a 110 km de distância.

Tabela 1: Número de formações, por ano (2010/2017), ofertada pelo FNDE por meio do CECANE/UFPA ao CAE.

FORMAÇÕES/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Formação para conselheiro	x	01	x	01	01	01	01	x

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em documentos e informações do registro de ata do CAE/Igarapé-Açu.

Ao analisarmos a tabela de registro de formação ofertada a conselheiros do PNAE de Igarapé-Açu, é possível verificar que, nos anos de 2010, 2012 e 2017, não houve oferta de capacitação, fator este que poderia ter sido amenizado, caso as formações oferecidas, nos anos de 2011, 2013, 2014, 2015 e 2017, estivessem ocorrido para todos os membros do CAE, o que certamente contribuiria para maior possibilidade de que estes se tornassem agentes multiplicadores de um controle social mais eficiente ao pleno funcionamento deste programa.

Ressaltamos, em nossas análises, que as formações foram ofertadas pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal do Pará (CECANE-UFPA), que possui convênio com o FNDE para este fim. Informações das análises documentais, atas e ofícios, do CAE ainda comprovam que a formação ofertada se limitava ao presidente do CAE, uma vaga exclusiva, e a mais um conselheiro, não atendendo a todos os segmentos e seus membros.

Os registros em atas que tratam da formação para conselheiros do CAE, de forma geral, aparecem apenas em dois momentos, o primeiro no ano de 2011, quando apenas um membro é convidado pela secretária de educação para participar de um seminário junto com as autoridades sobre aquisição de merenda escolar, não registrando maiores detalhes. Já o outro ocorre em 2015, quando o registro em ata mostra que o CAE recebeu um convite para participação de 02 conselheiros em uma formação ofertada pelo CECANE/UFPA, cujo tema era “Capacitação dos conselheiros da alimentação escolar”, contudo uma das vagas era para o presidente e a outra ficou com o segmento “Educação docente”. Outras formas de oferta de capacitação são percebidas por registro em ofícios recebidos, contudo, não houve detalhamento do que seria tratado nas formações ofertadas.

Evidencia-se também que, na emissão de ofícios ao poder executivo, solicitando ajuda de custo para o deslocamento dos conselheiros entre as cidades de Igarapé-Açu e Belém, objetivando participação na formação, não houve retorno de resposta e não consta o tratamento de tal assunto em atas do CAE. O não registro desta temática em ata pelo conselho pode evidenciar o atendimento da solicitação, ou simplesmente o descumprimento desta demanda

tão necessária ao bom funcionamento deste colegiado no acompanhamento e controle social do PNAE.

Segundo Souza (2015), a falta de acesso a informações e falta de capacidade técnica e política para intervenções nas atividades do CAE, são desafios enfrentados pelos conselheiros e merecem um destaque maior, dada a importância de programas de formação continuada para esses atores e os próximos a serem eleitos.

A oferta permanente de formação a conselheiros do CAE, visando o adequado funcionamento deste órgão de controle social sobre o Estado, exige, certamente, recurso financeiro destinado a este fim, tais como infraestrutura adequada para abrigar esses órgãos e funcionários de apoio disponíveis a algumas atividades. No entanto, se as ações desses órgãos forem bem direcionadas, funcionando efetivamente, certamente poupará recursos públicos, evitando, assim, diversas perdas, além de atingir o principal objetivo, o correto funcionamento do PNAE aos alunos.

4.1.3 Das reuniões, pautas e participação dos conselheiros do CAE

A tabela a seguir nos revela conhecimentos sobre o número de reuniões realizadas pelo CAE, durante o período de estudo (2010/2017). Dessa forma, no ano de 2010, foram realizadas 05 reuniões de trabalho pelo CAE de Igarapé-Açu, em 2011, foram 10; em 2012 e 2013, 05 reuniões em cada ano; em 2014, foram 08; em 2015, chegou-se 10; em 2016, foram 05 reuniões; e em 2017; foram realizadas 07 reuniões. Em relação à periodicidade das reuniões, apesar de não estar oficialmente definido quantas devem ser realizadas durante o ano, sugerem-se reuniões mensais, para que o CAE possa realizar suas atividades de maneira mais eficaz (BELIK; CHAIM, 2009).

Tabela 2: Número de reuniões realizadas pelo CAE durante o período de estudo (2010/2017).

INFORMAÇÕES/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Número de reuniões do CAE por ano	05	10	05	02	08	10	05	07

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações de registro de atas do CAE/Igarapé-Açu.

Os dados constantes na tabela acima revelam-no que, durante o período analisado pelo estudo, 08 anos, ocorreram 52 reuniões, dando uma média de 6,5 reuniões anuais de trabalho realizadas pelo CAE. Contudo, se levarmos em consideração os 12 meses de cada ano, esta

média cai para cerca de 0,54 reunião mensal, ou pouco mais de uma reunião a cada 02 meses. A esse respeito Belik e Chaim (2009, p. 603) constatam ainda que “em municípios em que o CAE lutou por mudanças ou impediu o desmantelamento da estrutura pública de atendimento ao escolar, o número de reuniões alcançou mais de 20 por ano”.

Ainda que o número elevado de reuniões do CAE não possa ser representativo de ação eficaz e eficiente quanto à aplicabilidade do recurso público, é possível também que um baixo número de encontros, para discutir fiscalização e aplicação de recurso público numa área essencial, como alimentação e nutrição do escolar, seja revelador de uma atuação inoperante. Analisando ainda o número de reuniões realizadas pelo CAE de Igarapé-Açu, verifica-se que os dados permitem identificar que, em cerca da metade do período estudado, 04 anos (anos de 2010, 2012, 2013 e 2016), o CAE reuniu-se apenas 05 vezes durante o ano.

Embora não havendo definição legal, por meio de normativas do PNAE sobre o número adequado de reuniões necessárias para que o CAE possa desempenhar adequadamente suas atribuições ao longo do ano, é sugerido pelo FNDE que seja realizada pelo menos uma reunião ao mês. De acordo com Nascimento (2010), mesmo não havendo normativa federal que obrigue o CAE a se reunir-se mensalmente, um curto intervalo de tempo entre as reuniões permite acompanhar, de maneira mais efetiva, e responder a eventuais irregularidades na execução do PNAE.

Assim, a Lei que altera a constituição do CAE e o tempo de mandato, que passou de dois para quatro anos, trouxe o entendimento de que as entidades executoras devem garantir a estes conselhos o apoio, a infraestrutura e o acesso a todos os documentos necessários para a execução de suas tarefas (BRASIL, 2009b), trouxe também orientação para que realizem o acompanhamento e execução do PNAE, reuniões específicas para apreciação de prestação de contas. Neste aspecto, a Resolução CD/FNDE nº 38 acrescentou algumas atribuições ao CAE, além das competências previstas no art. 19 da nº Lei 11.947/2009 (BRASIL, 2009b):

- I – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;
- II – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;
- III – *realizar reunião* específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;
- IV – elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução.

A importância do funcionamento do CAE, sendo sua materialidade dada por meio de reuniões, acompanhamento da execução orçamentária, prestação de contas, entre outras, já encontra-se na Medida Provisória nº 1979/19 de 2000, na qual consta nesta a possibilidade do ente federado ter o repasse suspenso por ausência do conselho nos municípios: “São necessários encontros regulares para o adequado acompanhamento do PNAE, não só a reunião anual, obrigatória pela legislação para averiguação da prestação de contas” (BARROS, 2014, p. 44). Neste aspecto, é possível que a criação de conselhos de controle social do PNAE, nos 5570 municípios brasileiros (IBGE, 2019), e mais 27 Conselhos Estaduais, não esteja atingindo o seu pleno funcionamento, sendo este apenas o cumprimento de prerrogativas mínimas necessárias à execução orçamentária indispensável ao funcionamento das escolas.

De acordo com Nascimento (2010), a baixa frequência de reuniões aponta que a atuação dos CAE's tem sido incipiente, principalmente porque, da forma como eles têm realizado suas atividades, não será possível detectar um problema tão logo ele surja, de forma a adotar as medidas necessárias para resolvê-lo, evitando prejuízos na execução do programa, o que implica, necessariamente, em serviços mal prestados aos alunos beneficiários, que, na maioria das vezes, tanto dependem do PNAE. Neste aspecto, o baixo número de reuniões ocorridas no CAE de Igarapé-Açu pode ser revelador de uma atuação ineficiente no controle social do PNAE.

Entre as diversas pautas que figuram as atas do CAE do município de Igarapé-Açu, no período deste estudo, (2010 a 2017), ganham grande destaque três: Prestação de contas (14), Falta de qualidade dos produtos adquiridos pela secretaria de educação (entidade executora) (9) e, empatados em 3º lugar, com cinco pautas, Falta de alimentação nas escolas (5) e Licitação dos produtos da alimentação escolar (5). O número de vezes em que a pauta prestação de contas aparece nas atas do CAE, ou seja, em debates, dá-nos uma dimensão do quanto esta temática se destaca entre as que surgiram durante o período em análise.

A prestação de conta dos recursos do PNAE enviados pelo FNDE ao município de Igarapé-Açu, para a execução orçamentária da alimentação escolar, certamente, é um ponto importante que compõe a transparência sobre o investimento público, e tem como principal responsável o CAE. Contudo, sob nenhuma hipótese, este tema pode ser o foco de atuação do CAE, principalmente, em detrimento do acompanhamento da qualidade dos produtos que chegam às escolas, da falta de alimentação, da supervisão periódica das condições de armazenamento dos alimentos, entre outros de suma importância ao pleno funcionamento da educação básica pública.

Quadro 5: Número de reuniões realizadas pelo CAE e os 03 principais temas tratados, período 2010 a 2017.

1º	Prestação de contas (14)
2º	Falta de qualidade dos produtos (9)
3º	Falta de alimentação (5) e Licitação (5)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em fontes primárias do CAE/Igarapé-Açu.

É importante destacar uma questão quanto às ações do CAE, envolvendo aí sua atuação e pontos eleitos por este como prioridade. Não há parâmetros suficientes para que se possa afirmar que este ou aquele ponto é mais importante que o outro, contudo, numa atuação que se espera regular, haja vista as diversas variáveis envolvidas no processo de controle social, focar na prestação de contas ou contabilidade fiscal, não tornará o CAE mais efetivo e eficaz, porém fazer visitas periódicas às escolas, acompanhando a efetivação do PNAE, é um passo que pode ser mais importante, para um pleno controle social sobre estes recursos.

Consideramos de extrema importância o número máximo de conselheiros presentes em reuniões do CAE, uma vez que estes são representantes de segmentos, segundo entendimento do legislador (BRASIL, 2009), indispensáveis ao controle social sobre o recurso do PNAE. Contudo, fatores diversos podem interferir no quórum (participação) das reuniões de trabalho, afastando composições importantes, cujos principais fatores podem estar associados à estrutura material: seja transporte, espaço adequado para reuniões, não liberação de atividades empregatícias, quando fora da esfera pública, entre outros.

A Resolução CD/FNDE nº 38/2009 determina que é dever dos estados, Distrito Federal e municípios garantir ao CAE a infraestrutura necessária para execução de suas atividades, como local apropriado para as reuniões, disponibilidade de equipamento de informática, transporte para deslocamento dos membros, inclusive para as reuniões e disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de apoio (BRASIL, 2009b).

Na tabela a seguir, confeccionada com base em dados e informações da ata do CAE, verificamos que este conselho possuía, durante o período de estudo (2010/2017), um quadro de 07 (sete) membros titulares e seus respectivos suplentes em sua composição, ou seja, um total de 14 (catorze) membros (BRASIL, 2009b). Contudo, no período em análise, não foram encontrados, em nenhuma reunião de trabalho, todos os titulares e suplentes, mesmo na posse deste colegiado.

O número máximo de conselheiros presentes em reuniões do CAE ocorrera em dois momentos, num período de 08 anos (2010/2017), e coincidentemente se deu em momentos de posse de nova composição deste conselho. O primeiro momento foi em 2010, quando

compareceram os 07 membros titulares para a primeira reunião de trabalho, não estando presentes os suplentes. O segundo momento com maior número de conselheiros presentes em uma reunião do CAE ocorrera no ano de 2013, também por ocasião de posse de uma nova composição, quando estiveram presentes os 07 conselheiros titulares e dois suplentes, totalizando 09 membros.

Tabela 3: Número médio de conselheiros presentes nas reuniões do CAE.

INFORMAÇÕES/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Número de conselheiros	07	07	07	07	07	07	07	07
Titulares do CAE								
Número médio de conselheiros do CAE presentes nas reuniões	5,6	4,4	5,4	6,2	5,4	4,3	4,2	4,1

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações de documentos do CAE/Igarapé-Açu.

É importante ressaltar que os conselheiros suplentes, no regimento interno do CAE de Igarapé-Açu, assumem automaticamente a vaga na ausência de seu titular, tendo direito à voz e voto e, na presença do titular, este ainda possui direito à voz nas reuniões. Considerando que todos os membros do CAE, titulares e suplentes, são convocados a participar das reuniões. Chega-se à conclusão que 14 conselheiros poderiam estar presentes nas reuniões deste colegiado, contudo a tabela 03, evidencia-nos que a média de conselheiros presentes em reuniões oscilou entre 4,1 e 6,2, em 08 anos de atuação do controle social sobre o PNAE.

Ao levarmos em consideração apenas os membros titulares, num total de 07, a média anual de conselheiros presentes em reunião do CAE já pode ser considerada, na maioria dos anos, baixa, e quando avaliamos que 14 conselheiros são convocados, titulares e suplentes, a participar das reuniões, evidencia-se que o controle social sobre o recurso do PNAE do município de Igarapé-Açu pode não estar alcançando o seu pleno funcionamento, uma vez que certamente algumas categorias podem não estar sendo representada: “Como os membros do CAE representam as opiniões e interesses de uma coletividade, é importante que o segmento que está sendo representado se envolva nos assuntos do conselho”. (BARROS, 2014, p. 45).

Ao analisarmos a frequência a reuniões, no livro de atas, sobre a participação dos segmentos do CAE/Igarapé-Açu, evidencia-se que, na série histórica analisada (2010/2017), em primeiro lugar encontra-se Educação Docente, seguido por Sociedade Civil, e em terceiro lugar, os representantes do Poder Executivo. É importante ainda ressaltar que os segmentos de

alunos e pais são os de menores participações, e tal informação pode revelar graves falhas na gestão do PNAE, e ainda a falta de incentivo/apoio a tais composições.

De acordo com os estudos de Souza (2015), realizados em municípios de Minas Gerais e Espírito Santo, 2009-2013, constatou-se que a atuação de conselheiros de alimentação escolar que possuem transporte disponibilizado pela Entidade Executora para realização de suas atividades no CAE apresentaram um aumento na frequência de acompanhamento da execução do PNAE, de participação na licitação e chamada pública, entre outros, necessários para realização da prestação de contas. Neste aspecto, é possível inferir que os resultados encontrados sobre o baixo quórum nas reuniões do CAE indiquem a interferência de fatores externos à vontade de participação dos conselheiros, o que pode evidenciar o não cumprimento de diversas atribuições essenciais previstas na legislação, situação que também pode levar ao comprometimento do atendimento da qualidade do PNAE no município de Igarapé-Açu.

Para Barros (2014), há um baixo percentual de conselheiros que participam do CAE, porque acreditam na importância da sua participação, e quando somado à baixa frequência de capacitação, e em alguns casos à falta de apoio da EEx, dificulta-se a atuação do Conselho, podendo levar à diminuição da participação nas reuniões e, conseqüentemente, na execução das atribuições dos próprios conselheiros. Neste caso, a baixa participação social dos conselheiros em reuniões pode evidenciar falhas na política municipal de controle social do PNAE, em que as principais vítimas podem ser os alunos, que dependem diariamente de uma regular e boa alimentação escolar: “(...) para que uma reunião seja produtiva é necessário que todos os participantes estejam preparados e possam participar da reunião”. (BARROS, 2014, p. 45).

Quanto aos aspectos da participação dos membros do CAE, conforme expresso no quadro a seguir, gestão 2009 a 2013 (período de estudo 2010/2017), no processo de fiscalização dos recursos do PNAE, observou-se que, durante o quadriênio em análise, houve maior participação nas reuniões do segmento “Educação Docente”, evidenciando que a sociedade civil, apesar de possuir o mesmo quantitativo de membros, o maior, juntamente com os representantes da educação, não obteve, durante o período analisado, 04 anos, presença significativa nas reuniões.

Nota-se, no quadro a seguir, que as duas maiores composições do CAE, com dois membros cada, são os representantes da educação e sociedade civil, contudo, ao analisarmos nas atas deste período, as poucas vezes em que é registrado o nome dos conselheiros que apresentam pautas para debates sobre a execução do PNAE, em primeiro lugar, aparecem os representantes do segmento Educação Docente, seguidos do representante do poder executivo, e, em terceiro lugar, aparece o representante do segmento pais.

Quadro 6: Frequência dos segmentos/membros do CAE/Igarapé-Açu (gestão 2009 a 2013), período analisado 2010/2013.

TITULAR/ SUPLENTE	CONSELHEIRO	SEGMENTO	FREQ UÊNCI A
Titular	ANTONIO ROBSON LOPES DA COSTA	Executivo	13
Suplente	ADRIANA CRISTINA DOS REIS AGUIAR	Executivo	1
Titular	ELIAS SOUZA DA COSTA	Pais de alunos	9
Suplente	ROSILENE PATRÍCIA SILVA MALCHER	Pais de alunos	1
Titular	FRANCISCO FILHO FERNANDES RAMALHO	Sociedade civil (Associação)	4
Suplente	MILENA DE JESUS MONTEIRO RAMALHO	Sociedade civil (Associação)	1
Titular	JORGE ALEXANDRE RIBEIRO - PRESIDENTE	Educação docente (prof.)	22
Suplente	MARCÍLIO SEBASTIÃO DA SILVA CARNEIRO	Educação docente (Serv. público)	1
Titular	MARIA Nanci CASTRO BRAGA	Pais de alunos	3
Suplente	MARIA GORETH MATOS DA SILVA	Pais de alunos	1
Titular	NILSON BARROS DE QUEIROZ	Sociedade civil (Esc. particular)	1
Suplente	ELIELSON DA CONCEIÇÃO	Sociedade civil (Associação)	13
Titular	REGINALDO CLEYTON PONTES SOARES	Educação docente (Prof.)	17
Suplente	MARIA ZENAIDE DA SILVA	Educação docente (Serv. público)	22

Fonte: Relatório online do SIGECON/FNDE e informações de atas do CAE, período 2010/2013.

Ao analisarmos a frequência dos membros do CAE, individualmente, em números reais nas reuniões, não mais por segmentos, evidencia-se que os três primeiros colocados, com maiores frequências, fazem parte do segmento Educação Docente (primeiro colocado, 22 frequências; segundo colocado, 22 frequências; e o terceiro colocado, com 17 frequências), aparecendo apenas, em quarto lugar, o segundo segmento, a sociedade civil, com 13, e empatado, com mesma frequência, os representantes do segmento Executivo.

A forma como a maioria das atas foram produzidas pelo CAE, poucas vezes permite acompanhar e localizar as falas dos segmentos, contudo, no período de análise 2010/2013, percebemos que a preocupação do segmento do poder executivo é sempre a de passar informações acerca do gerenciamento de compra e entrega dos produtos. Já o segmento de pais está sempre preocupado com a qualidade e quantidade da alimentação nas escolas, assim como o de Educação Docente que, além desta preocupação, ainda foca nos documentos contábeis da prestação de contas. Dessa forma, percebe-se que o controle social do CAE/Igarapé-Açu sobre este recurso não possui uma atuação uniforme dos segmentos, sofrendo maior impacto devido a baixa participação dos seus diversos membros.

O quadro, a seguir, evidencia aspectos da participação dos novos membros do CAE, na gestão 2013 a 2017, no processo de acompanhamento da execução dos recursos do PNAE. Observa-se que, durante o segundo quadriênio em análise, houve uma mudança significativa na participação de segmentos, assim, a maior frequência nas reuniões foi Sociedade civil, evidenciando que Educação Docente, apesar de possuir o mesmo quantitativo de membros, o maior juntamente com os representantes da Sociedade civil, não obteve, durante o período em

análise, presença significativa, ficando apenas em 4º lugar, na classificação por segmentos, com maior frequência em reuniões.

Visualiza-se, no quadro seguinte, que as duas maiores composições do CAE, gestão 2013 a 2017, são Educação docente e Sociedade civil, e ao analisarmos as atas deste período, verifica-se que, dentre os três segmentos que mais apresentam pautas para debates sobre a execução do PNAE, está, em primeiro lugar, Educação Docente, seguido por Sociedade civil, ficando o Poder Executivo em terceira colocação. Esta análise evidencia uma mudança, quando comparada à primeira gestão do CAE (período 2010/2013), contudo, mantendo-se um dos maiores segmentos, Educação docente, em primeiro lugar, com maior número de participação nos debates da execução deste programa.

Quadro 7: Frequência dos segmentos/membros do CAE/Igarapé-Açu (gestão 2013 a 2017), período analisado 2013/2017.

TITULAR/ SUPLENTE	CONSELHEIRO	SEGMENTO	FREQUÊNCIA
Titular	CYDELI ROCHA SARMENTO	Executivo	18
Suplente	ROBSON RAPHAEL OLIVEIRA ANDRADE	Executivo	6
Titular	JOÃO BATISTA SANTANA CRUZ	Pais de alunos	12
Suplente	SELMA LOPES ALEIXO	Pais de alunos	4
Titular	FRANSUEL FERNANDES RAMALHO - PRESIDENTE	Sociedade civil	33
Suplente	MARILANE DO SOCORRO SILVA MATOS	Sociedade civil	0
Titular	MARCELO DE LIMA PAIVA - VICE PRESIDENTE	Educação docente	16
Suplente	RONIELHY MONTEIRO FERREIRA	Educação docente	1
Titular	MARIA ZENAIDE DA SILVA	Pais de alunos	30
Suplente	ANTONIO ALVES PINTO SILVA	Pais de alunos	0
Titular	JOÃO PAULO MARQUES DA SILVA	Sociedade civil	25
Suplente	ELIELSON LIMA DA CONCIEÇÃO	Sociedade civil	0
Titular	PEDRO NUNES DA SILVA	Educação docente	12
Suplente	FRANCISLEIDE PINHEIRO LEAL	Educação docente	4

Fonte: Relatório online do SIGECON/FNDE e informações de atas do CAE, período 2014/2017.

Quando analisamos a frequência dos membros do CAE individualmente nas reuniões, não mais por segmentos, observamos que os três primeiros colocados, com maiores registros de frequências, são: 1º lugar, segmento sociedade civil; 2º lugar, pais; e 3º lugar, novamente representantes da Sociedade Civil. Os representantes da educação (Educação docente), que, na análise da gestão anterior do CAE (período 2010 a 2013), ficou com as três primeiras colocações em números de frequência, aqui somente apareceu em 5ª posição.

A análise das atas do CAE/Igarapé-Açu também nos permite interpretações para além das impressões quantitativas do número de frequência nas reuniões, pois, ao localizarmos as falas dos segmentos (período em análise, 2010/2013), percebe-se que Educação Docente, 5º lugar em número de frequência, consegue estar em 1ª colocação na condução de pautas, bem a

frente de demais segmentos, com maiores números de presença a reuniões. Observa-se, ainda, que a preocupação do segmento Educação Docente (a exemplo da gestão anterior) continua sendo quantidade e qualidade da alimentação escolar e a verificação de documentos contábeis da prestação de contas do PNAE. Já a Sociedade Civil, 2º colocado, com a compra de produtos *in natura*.

Para Souza (2015), a indicação de conselheiro é um dos fatores que podem comprometer a legitimidade das ações do CAE, pois é característico deste atuar como interlocutor de suas bases, levando as reivindicações, necessidades e vontades das pessoas ou grupos. Neste sentido, o presente estudo verificou, conforme análise documental da atuação do CAE, que o controle social exercido sobre o PNAE, no município de Igarapé-Açu, apesar das falhas no registro de atas e da baixa participação de seus segmentos, teve suas poucas representações, exercendo com legitimidade suas funções, mostrando que estes também têm agido como interlocutores de seus pares, contudo, a forma de composição do CAE, que garante vaga para alunos alvo da política em debate, não tem assegurado sua frequência e muito menos sua participação nas duas gestões em análise (2010/2013 e 2013 a 2017), evidenciando falhas gravíssimas de gestão nesta política.

4.2 DA ATUAÇÃO DO CAE NO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DO PNAE

O plano de ação do CAE é indispensável ao desempenho de suas atribuições, uma vez que neste devem estar descritas as ações que serão desenvolvidas durante o ano, prevendo assim, as tarefas em que serão necessárias as dispensas daqueles servidores públicos (BRASIL, 2013) que desempenham função de conselheiro neste colegiado. Assim, alguns tópicos das atribuições do CAE foram reestruturados na Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, outros foram incluídos, como é o caso do art. 36, §2º:

Quando do exercício das atividades do CAE, previstos no art. 19 da Lei nº 11.947/2009 e art. 35 desta Resolução, recomenda-se a liberação dos servidores públicos para exercer as suas atividades no Conselho, de acordo com o Plano de Ação elaborado pelo CAE, sem prejuízo das suas funções profissionais (BRASIL, 2013, não paginado).

O quadro, a seguir, é um retrato do que encontramos na prestação de contas do CAE do município de Igarapé-Açu, registrado no sistema online de prestação de contas,

SIGECON/FNDE. De acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, o SIGECON/FNDE passa a registrar, no ano de 2013, a seguinte pergunta, em seu sistema anual de prestação de contas: “Existiu plano de ação anual (planejamento das atividades) do CAE?”. Ressaltamos que o SIGECON/FNDE, criado em 2011, não continha, em seu relatório, tal pergunta anterior ao ano de 2013.

Nas respostas abaixo, sobre a existência ou não de plano anual de ação, foram obtidas as seguintes respostas: sim, nos anos de 2013, 2014, 2015; e, apenas em 2017, houve uma resposta, não. Ressaltamos que, em 2016, não houve prestação de contas do PNAE por parte da EEx.

Quadro 8: Demonstrativo sobre a existência ou não de Plano de Ação Anual (planejamentos das atividades) do CAE

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SIGECON/ FNDE	Inexistência do SIGECON/FNDE	Ausência da pergunta	Ausência da pergunta	Sim	Sim	Sim	Ausência de prestação de contas	Não
ATA DO CAE	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em fontes primárias de atas do CAE/Igarapé-Açu e relatório online de prestação de contas do SIGECON/FNDE.

Conforme análise do quadro acima, entre as colunas 05 a 09, evidencia-se uma grande contradição, quando comparados os dados constantes no SIGECON/FNDE, com as informações colhidas em atas e outros documentos presentes no CAE do município de Igarapé-Açu. Neste aspecto, não foi encontrado nenhum Plano de Ação anual do CAE. Dessa forma, não se verifica um plano de trabalho deste conselho, dando-se suas ações esporadicamente, não tendo ainda seus conselheiros o respaldo legal exigido pela Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, ou seja, liberação para exercer suas atividades conforme previsto no plano de ação do CAE.

No questionamento acerca da prestação de contas do PNAE, disponibilizado no sistema online do SIGECON/FNDE, ao tratar da infraestrutura: “Quais itens de infraestrutura a EEx. disponibilizou ao CAE para a execução das suas atribuições?”, o CAE do município de Igarapé-Açu utilizou, conforme consta no quadro abaixo (2011 a 2017), sempre respostas positivas quanto ao apoio de infraestrutura recebida da EEx., para a realização das suas atividades de controle social sobre os recursos da alimentação escolar. Neste aspecto, as falhas encontradas

na execução desta política, tanto no relatório de prestação de contas quanto nos registros de atas, certamente, não tiveram resquícios na falta de infraestrutura para realização das atividades de fiscalização. Ressalta-se também, que nenhum tipo de registro de reclamação de falta de infraestrutura foi encontrado nas fontes de informações em posse do CAE.

Um dos grandes desafios ao acompanhamento da execução do PNAE está ligado à ausência da oferta de infraestrutura adequada para a realização das atividades de conselheiros, contudo, este parece não ser obstáculo no CAE em estudo, pois a Resolução CD/FNDE nº 38/2009 determina que é dever dos estados, Distrito Federal e municípios garantir ao CAE a infraestrutura necessária para a execução de suas atividades, como local apropriado para as reuniões, disponibilidade de equipamento de informática, transporte para deslocamento dos membros, inclusive para as reuniões e disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de apoio (BRASIL, 2009b).

Quadro 9: Itens de infraestrutura disponibilizados ao CAE pela EEx. para a execução das suas atribuições.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inexistência do SIGECON/FNDE	Sim Equipamentos de informática, local apropriado para reuniões, recursos humanos, transporte para deslocamento...	Sim Equipamentos de informática, local apropriado para reuniões, recursos humanos, transporte para deslocamento...	Sim Equipamentos de informática, local apropriado para reuniões, recursos humanos, transporte para deslocamento...	Sim Equipamentos de informática, local apropriado para reuniões, recursos humanos, transporte para deslocamento...	Sim Equipamentos de informática, local apropriado para reuniões, recursos humanos, transporte para deslocamento...	Ausência de prestação de contas	Sim Equipamentos de informática, local apropriado para reuniões, recursos humanos, transporte para deslocamento ...

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em fontes primárias das atas do CAE/Igarapé-Açu e relatório online de prestação de contas do SIGECON/FNDE.

Segundo Barros (2014), o funcionamento dos CAE's acontece numa infraestrutura insuficiente para o exercício de suas atividades de controle social, principalmente em relação ao transporte dos conselheiros, que provavelmente não têm conhecimento que podem exigir melhores condições, amparados por legislação específica. Contudo, conforme o quadro acima, este não foi um impeditivo para o exercício do controle social sobre os recursos do PNAE no município de Igarapé-Açu, uma vez que o CAE declarou, no relatório de prestação de contas online do SIGECON/FNDE, que teve acesso a todas as condições materiais necessárias à execução de suas atividades, o que denota que possíveis falhas, caso haja, da atuação deste colegiado possam estar associadas a outros fatores, menos a este.

N° de ofícios emitidos por ano	12	25	07	05	06	01	06	06
Principais temas tratados nos ofícios emitidos pelo CAE.	1° Desvio de finalidade da merenda; 2° Rotina inadequada no fornecimento/falta de alimentação.	1° Rotina inadequada de fornecimento/falta de alimentação.	1° Recomposição do CAE; 2° Rotina inadequada de fornecimento/falta de alimentação.	1° Substituição de conselheiros; 2° Falta de qualidade dos produtos.	1° Prestação de contas; 2° Licitação do PNAE.	1° Prestação de contas; 2° Falta de qualidade dos produtos.	1° Prestação de contas.	1° Prestação de contas; 2°

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em fontes primárias do CAE/Igarapé-Açu.

Quanto às temáticas tratadas nos ofícios emitidos pelo CAE às autoridades, nos anos de 2010 e 2011, há grande destaque: desvio de finalidade da merenda escolar, rotina inadequada no fornecimento e falta de alimentação escolar:

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 (NASCIMENTO, 2010, p. 47).

Os anos de 2010 e 2011, segundo análise da tabela acima, que registra o número de ofícios emitidos a autoridades e principais temáticas tratadas, evidenciam que o CAE estava pautando, como prioridade, nestas comunicações, o acompanhamento do PNAE (desvio de finalidade da merenda, rotina inadequada no fornecimento e falta de alimentação escolar). É notório também, na análise dos dados, que, nesses dois anos, houve 37 emissões de ofícios, ou uma média de cerca de 1,5 mensal, o que supera o total de ofícios emitidos nos 06 anos posteriores, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017. Contudo, apesar do grande número de ofícios emitidos cobrando, em sua maioria, a regularidade do PNAE, no registro de atas, não consta se os problemas foram solucionados.

O registro de reunião em ata se faz necessário, pois comprova atividade do conselho, evidencia sua atuação e demonstra o que este vem acompanhando, e é revelador de que os ofícios emitidos, cobrando solução das irregularidades foram atendidos. No caso específico dos 37 ofícios emitidos entre 2010 e 2011, pode-se compreender que os dados demonstram que o conselho não cumpriu sua obrigação elementar a contento, uma vez que não há registro de relato nas atas de que as demandas foram atendidas, assim, não há como comprovar que sua atuação foi adequada, apesar de haver a possibilidade de terem surtido efeito.

Nos anos de 2012 a 2017, os principais temas tratados ou priorizados nos ofícios emitidos, foram: recomposição do CAE e prestação de contas do PNAE. Esta análise, juntamente com o baixo número de ofícios emitidos a autoridades neste período, evidencia que o acompanhamento do PNAE, visita às escolas para averiguar regularidade e qualidade dos alimentos servidos, condições de higiene dos almoxarifados que acondicionam os alimentos, entre outras atividades que deveriam ser regulares, estão centradas nos anos anteriores, 2010 e 2011, não foram, portanto, priorizadas, pois tal fato também não podem ser encontrado nas atas de registro de atividades do CAE.

De acordo com os estudos de Nascimento (2010), que faz comparação entre os relatórios da CGU e as atas dos conselhos de dez municípios, de um total de 27 municípios fiscalizados em Sergipe, por meio do Programa de Fiscalização, finalizados em 2009, a partir de sorteios públicos do PNAE, este evidenciou que os conselhos detectaram um percentual muito baixo das falhas encontradas pela CGU, demonstrando uma atuação insuficiente para garantir a boa execução do PNAE. Em cada um destes municípios, foram analisados o Relatório de Fiscalização da CGU e as atas das reuniões do CAE, durante o período compreendido pela fiscalização, sendo que, nos 10 (dez) relatórios analisados pela CGU, apresentaram, ao todo, 82 constatações de irregularidades. Já as atas analisadas apresentaram, no total, apenas 17 constatações. Neste aspecto, é possível inferir que nem todos os assuntos tratados nas comunicações, por meio de ofícios, tenham se tornado ações efetivas, até porque não foram também percebidos seus registros em atas deste colegiado.

Com base em análises de ofícios emitidos, recebidos, registro de atas e convites recebidos, constantes no CAE do município de Igarapé-Açu, foram encontradas apenas duas participações deste colegiado em processos licitatórios, conforme tabela abaixo, para aquisição dos produtos do PNAE.

Tabela 4: Número de Licitações, por ano (2010/2017), em que o CAE participou.

INFORMAÇÕES/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Número de licitações para aquisição da merenda escolar	x	x	x	01	01	x	x	x

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações de atas, ofícios e convites recebidos pelo CAE/Igarapé-Açu.

A Resolução/CD/FNDE nº 38/2009 nos dá pistas para nos ajudar a compreender as ausências do CAE em processos licitatórios do PNAE:

Art. 28. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:
 II. fornecer ao CAE, *sempre que solicitado*, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: *editais de licitação*, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência (BRASIL, 2009b, não paginado).

Diante de tais análises, é possível chegar à conclusão de que as ações do CAE não se fizeram no sentido de que este pudesse participar dos processos licitatórios, uma vez que, apenas nos anos de 2013 e 2014, tal temática foi pauta em atas de registro de reuniões, e as duas participações foram a convite do poder executivo municipal. Neste aspecto, caberia ao CAE requerer sua participação, junto à administração pública, nas licitações, visando à aquisição de gêneros alimentícios, objetivando assim, acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

Ainda de acordo com os estudos de Nascimento (2010), que faz comparação entre os relatórios de fiscalização da CGU e as atas dos conselhos de dez municípios fiscalizados em Sergipe, este demonstra que, na área de licitação e contratação dos gêneros alimentícios, foram apresentadas 36,6% do total das irregularidades detectadas, caracterizando um número relevante. O estudo mostrou também que, entre as principais falhas, destacam-se: restrição à competitividade ou direcionamento da licitação, evidenciando que o processo licitatório foi realizado de maneira a favorecer determinado fornecedor; inobservância a aspectos legais diversos do processo licitatório; aquisição indevida de item não constante do cardápio, fornecedor não vencedor de licitação; e fuga da modalidade de licitação, não realização de procedimento licitatório para se adquirir os produtos.

Um discurso que nos chamou especial atenção, ao analisarmos uma das atas do CAE/Igarapé-Açu, mais especificamente a da reunião ocorrida no dia 29 de julho de 2011, foi o registro da análise de uma denúncia feita a este colegiado sobre um possível esquema ilegal,

tanto em distribuição quanto em licitação da merenda escolar, na qual a empresa denunciada não comercializava produtos alimentícios.

Percebe-se, na análise da ata do CAE, que houve uma reunião com o proprietário da empresa denunciada, esta ocorrera na Secretaria Municipal de Educação, num período de férias escolar (julho). Observa-se ainda que não foram registradas, dentro do período de estudo (2010/2017), outras reuniões em período de férias escolares. Contudo, o que nos chamou atenção foi o seguinte posicionamento do CAE, em relação à denúncia de ilegalidade no fornecimento da alimentação escolar: “(...) *os membros deste conselho comprometeram-se a usar de todos os recursos para reunir provas que mostre a improcedência desta denúncia, o que será feito no prazo de cinco dias*”. (Ata do CAE/Igarapé-Açu/PA do dia 29/07/2011, página 05).

Percebe-se que o CAE toma para si a responsabilidade de colher provas e comprovar a improcedência da denúncia, fato este que nos chamou bastante atenção, uma vez que vai de encontro à função desta entidade de controle social, que deveria primeiramente averiguar a procedência ou não da denúncia, requisitando, para isto, documentos junto aos setores/órgãos competentes, para posteriormente emitir parecer. Contudo, após a reunião com o proprietário da empresa acusada, este colegiado assume, conforme relato acima, o papel de advogado do denunciado, abandonando a possibilidade de uma análise imparcial da denúncia, fundamentando-se no esgotamento das averiguações documentais.

Sem julgar o mérito da questão, dois aspectos merecem ser destacados do registro em ata do CAE citado anteriormente. O primeiro trata-se do abandono da imparcialidade, diante da necessidade da averiguação da procedência ou não da denúncia apresentada. O segundo trata-se da agilidade deste colegiado em se reunir, em período de férias escolares, num espaço que não é característico ou comum para reuniões, a SEMED, além do curto prazo, 05 dias, para apresentar provas que culminem na “improcedência da denúncia”, ou seja, na absolvição do acusado.

De acordo com os estudos de Nascimento (2010), ao fazer uma comparação entre os relatórios da CGU e as atas dos conselhos de dez municípios, de um total de 27 municípios fiscalizados, em Sergipe, por meio do Programa de Fiscalização da CGU, evidencia-se que:

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 CAE's não houve sequer iniciativa do conselho no sentido de verificar se o problema apontado realmente existia.

Assim, observa-se todo um discurso e rito procedimental do CAE/Igarapé-Açu, que pode fortalecer e legitimar práticas que culminem com aquelas que ocorreram nos estudos de Nascimento (2010) em municípios sergipanos, onde as poucas denúncias direcionadas às instâncias de controle social não receberam o devido tratamento e atenção daqueles que foram confiados pela sociedade local à tarefa de zelar pelo orçamento público do PNAE.

Para Souza (2015), além da participação na prestação de contas, os conselheiros devem acompanhar outras atividades relacionadas ao processo de licitação e chamada pública. Dessa forma, o não acompanhamento do processo licitatório pode causar falhas ao PNAE e impactar na autonomia do CAE e, conseqüentemente, na sua atuação, o que tende a descaracterizar sua condição de instância representativa do Controle Social.

Outra atividade que exige o acompanhamento dos conselheiros do CAE está expressa na tabela a seguir, que trata dos recursos do PNAE recebidos pela EEx/Igarapé-Açu. A tabela revela o montante de recurso que é resultante das somas dos valores *per capita* que foram repassados à EEx., entre os anos de 2010 e 2017, e tem como base o número de matrículas da educação básica do município, constante no censo escolar do ano anterior.

Ao analisarmos os valores *per capita* da tabela abaixo, repassados ao PNAE de Igarapé-Açu, evidencia-se, imediatamente, o seu baixo valor para o financiamento de uma ação imprescindível à educação brasileira, a alimentação escolar, dada a grande desigualdade de renda ainda presente em muitos lares de alunos que frequentam a educação básica, principalmente, nas regiões mais pobres do país.

A tabela com os valores *per capita* repassados ao PNAE de Igarapé-Açu, durante o período estudado, 2010 a 2017, além de nos revelar o seu baixo valor, ainda evidencia uma outra situação, a de que, ao longo de 08 (oito) anos desses repasses, tais recursos foram corrigidos uma única vez, no ano de 2017. Dessa forma, foram cerca de 07 (sete) anos sem que o governo federal corrigisse tais valores.

A ausência de complementação dos valores *per capita* do PNAE, por parte do município de Igarapé-Açu, entre os anos de 2010 e 2012, foi percebido nos registros de atas do CAE, uma vez que, neste período, ainda não havia uma pergunta para este fim, no questionário do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), que é um espaço online do FNDE, preenchido pelo CAE, no momento do envio do parecer conclusivo da prestação de contas dos recursos do PNAE. Já a partir de 2013, é acrescentada uma pergunta específica, no SIGECON/FNDE, para registrar se o ente federado ofertou ou não complementação do valor *per capita* enviado pelo governo federal (O município/estado/DF ofereceu complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE?).

Tabela 5: Valor aluno/ano dos recursos do PNAE por etapa e modalidade de ensino repassados ao município de Igarapé-Açu (2010/2017).

NÍVEL/MODALIDADE	VALOR/ANUAL 2010 A 2016	VALOR/ANUAL 2017...	REAJUSTE A PARTIR DE 2017.
CRECHE	R\$ 1,00	R\$ 1,07	7%
PRÉ-ESCOLA	R\$ 0,50	R\$ 0,53	6%
ESCOLAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS	R\$ 0,60	R\$ 0,64	7%
ENSINO INTEGRAL	R\$ 1,00	R\$ 1,07	7%
ENSINOS FUNDAMENTAL E MÉDIO	R\$ 0,30	R\$ 0,36	20%
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA)	R\$ 0,30	R\$ 0,32	7%
ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO NO CONTRATURNO	R\$ 0,50	R\$ 0,53	6%
NOVO MAIS EDUCAÇÃO	R\$ 0,90	R\$ 1,07	15,9%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações do FNDE/PNAE.

A tabela 5, com exceção do ano de 2017, único ano em que o governo ofereceu complementação aos recursos destinados ao PNAE, materializa o gasto com alimentação escolar no município de Igarapé-Açu. Do ponto de vista da política deste programa, pode-se dizer que tais recursos foram insuficientes para ofertar uma alimentação adequada aos alunos, uma vez que a Resolução/CD/FNDE nº 38/2009, no capítulo IX (Da Transferência, Operacionalização e Movimentação dos Recursos Financeiros do Programa), registra em seu Art. 30, que a transferência dos recursos financeiros do orçamento do FNDE, para execução do PNAE, será repassado em caráter complementar aos aportados pelas Entidades Executoras, no caso em estudo, o município de Igarapé-Açu, e será feita automaticamente pelo FNDE, conforme termos do disposto na Lei nº 11.947/2009.

Além de o recurso do PNAE ser complementar, o que exigiria anualmente a contrapartida financeira do município, o que somente ocorreu em 2017, outra situação fica evidente, na tabela acima, a demora na correção do valor *per capita*. Embora, à primeira vista, a correção dos valores *per capita*, ocorrido em 2017, pareça um aditivo substancial no prato dos estudantes das escolas públicas, o percentual de correção representa apenas 1/3 (um terço) da inflação acumulada no período (2010 a 2017), que foi de 58,27%, segundo o IPCA/IBGE.

Conforme se constata, durante a execução dos valores *per capita* do PNAE, as instâncias de controle social deste programa não apresentaram nenhum tipo de intervenção (denúncias as instâncias de controle externo, interno, entre outras) objetivando que a municipalidade cumprisse com a complementação do que trata o Art. 30 da Resolução/CD/FNDE nº 38/2009.

Neste aspecto, o único momento em que a complementação dos recursos da alimentação escolar ocorre é no ano de 2017, e, ao que parece, acontece de forma “voluntária”, não por força de cobranças da instância de controle social do PNAE.

De acordo com dados do IPEA (BRASIL, 2019), que mede a evolução do IDHM e de seus índices componentes, num determinado período, o IDHM Renda (IDHM-R), um subíndice do IDHM, publicado periodicamente pelo IBGE, tendo como objetivo o fornecimento de dados para comparação de renda entre regiões brasileiras, unidades da federação, municípios, entre outras, recentemente (2019), o IDHM-R do Pará é de 0,654, médio, (referência 2017). Isso evidencia que o estado ocupa a antepenúltima posição entre os estados brasileiros, atrás apenas dos estados de Alagoas (penúltimo) e Maranhão (último) e, bem distante dos dois primeiros estados melhores colocados, São Paulo, com 0,828, e o Distrito Federal, com 804 pontos.

Já entre os municípios do estado do Pará, o IDHM-R de Igarapé-Açu, conforme dados mais recentes sobre renda, do último censo do IBGE (2010), está classificado com subíndice de 0,579 (baixo), o que certamente requer um maior investimento no PNAE, uma vez que tais indicadores sociais de renda, certamente, evidenciam maior vulnerabilidade dos alunos que frequentam escolas públicas, requerendo, dessa forma, maior participação das instâncias de controle social para o bom funcionamento desta política.

Os dados do IPEA, tanto estadual quanto municipal, sobre o IDHM-R, evidenciam a necessidade de políticas públicas voltadas às populações em estado de vulnerabilidade social, principalmente aos alunos de escolas públicas, onde o PNAE, no caso de Igarapé-Açu, pode não ter cumprido sua função de auxiliar na criação de condições para a permanência destes nas escolas, pois o não cumprimento da complementação dos valores *per capita* e, conseqüentemente, a falta de alimentação escolar ou os problemas com a qualidade têm sido frequentes na sua execução, requerendo do programa maior isonomia e equidade na aplicação desses recursos, evidenciando falhas no seu controle social.

A tabela, a seguir, evidencia a série histórica de repasses financeiros do FNDE/MEC ao PNAE do município de Igarapé-Açu (2010/2017). Nesta tabela, encontramos ainda os valores totais repassados anualmente, por número total de alunos, durante o período em estudo. Conforme a análise da tabela, que tem como referência 200 dias letivos e repasses ocorridos a cada 20 dias letivos, em 10 parcelas anuais, é possível verificar que há variação do repasse financeiro do PNAE ao município de Igarapé-Açu. A variação de valores pode ter ocorrido, principalmente, conforme o número de matrículas na educação infantil, o programa “Mais Educação/Novo Mais Educação”, entre outros critérios, com maior ou menor *per capita*.

Na análise da tabela a seguir, evidencia-se, na segunda coluna, os recursos do PNAE recebidos pela EEx./Igarapé-Açu, entre os anos de 2010 a 2017. Ressalta-se que foram cerca de 7 anos (2010 a 2016) sem que o FNDE/MEC fizesse correção no valor *per capita*, para cobrir as perdas inflacionárias do período, e o que é tão grave quanto a falta de correção dos recursos do PNAE é a ausência de cobranças por parte do CAE, junto à municipalidade, em contrapartida aos recursos da alimentação escolar.

A tabela a seguir em análise foi elaborada com base em informações do FNDE, de dados financeiros do PNAE, adquiridos via banco do Brasil, bem como a partir de informações de matrículas da educação básica, disponíveis no laboratório de dados da UFPR. Os dados financeiros constantes na coluna 4 registram os valores anuais do PNAE (2010/2017), recebidos pela EEx. do município de Igarapé-Açu, deflacionados, tendo como base o mês de janeiro de cada ano (inicial), e como data final, o mês de dezembro de 2017. Ressalta-se, ainda, que o montante financeiro, constante na coluna 4, é fruto da soma dos valores *per capita*, que é definido, de acordo com a etapa e modalidade de ensino, e teve como base o número de alunos da coluna 2.

Tabela 6: Recursos do PNAE/FNDE/MEC repassados ao município de Igarapé-Açu (2010/2017).

ANO	Nº DE ALUNO/ANO (ESTADO E MUNICÍPIO) ATENDIDO	VALOR TOTAL DO PNAE PAGO
2010	11.728	R\$ 1.280.818,64
2011	11.275	R\$ 1.310.881,13
2012	10.851	R\$ 1.350.455,51
2013	10638	R\$ 1.198.188,66
2014	10.189	R\$ 1.349.130,05
2015	10.888	R\$ 1.592.063,49
2016	10.097	R\$ 1.021.762,44
2017	9.837	R\$ 888.985,14

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações do laboratório de dados da UFPR e FNDE/PNAE, acessado via site do banco do Brasil.

Os dados financeiros do período 2010 a 2017, coluna 4, foram corrigidos em relação à inflação, utilizando-se o deflator IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/1980), deflator proposto pela EC nº 95/2016, para corrigir os gastos do governo federal com educação, até o ano 2036.

Com o objetivo de solucionar a ausência de correção dos recursos da alimentação escolar, evidenciados na tabela acima, foi dada entrada, na Câmara Federal dos deputados, ao Projeto de Lei nº 5.690, de 2009, visando acrescentar o § 2º ao art. 6º da Lei nº 11.947/2009 (PNAE), dispondo sobre a correção anual dos valores *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Contudo, depois de tramitar por quase 10 anos, no dia 31 de janeiro de 2019, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados arquivou este projeto de lei que, certamente, colocaria fim à falta de correção dos recursos que financiam a alimentação escolar:

I – RELATÓRIO

O parágrafo proposto pelo presente projeto de lei prevê que os valores *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE serão corrigidos, anualmente, pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou índice equivalente que lhe venha a suceder (BRASIL, 2009a).

Observa-se, então, conforme análise da proposta do Projeto de Lei nº 5.690/2009, que visava correção anual dos recursos do PNAE pelo INPC/IBGE, que a execução orçamentária do município de Igarapé-Açu, para alimentação escolar, constante na coluna 4 da tabela acima, poderia ter tomado outro rumo, caso tal projeto estivesse nos planos de prioridade do congresso brasileiro. Neste aspecto, se o índice de correção do PNAE fosse o INPC/IBGE, haveria 63% de perda inflacionária, entre 2010 e 2017, o que poderia ter feito a diferença na alimentação de mais de 40 milhões de alunos da educação básica pública, principalmente de municípios com baixo IDHM-R e população em estado de vulnerabilidade social.

A importância da correção anual e da boa aplicação dos recursos do PNAE, no município de Igarapé-Açu, justifica-se, principalmente, porque, segundo o IBGE (BRASIL, 2015), 95,8 % das receitas deste município são oriundas de transferências, geralmente dos governos estadual e federal, recursos com destino, quase sempre, carimbado. Neste sentido, as fontes próprias são pouco mais de 4% do orçamento municipal, que ainda são redistribuídos entre as diversas áreas atendidas pela municipalidade, o que deixa um percentual muito baixo de probabilidade de que a alimentação escolar seja atendida com recursos necessários, afastando, assim, a possibilidade da complementação por parte do município e a pouca possibilidade de êxito das instâncias de controle social do PNAE.

Outro fator de grande importância à política do PNAE trata-se do acompanhamento das compras dos gêneros alimentícios, pois, no relatório de prestação de contas online do SIGECON/FNDE, a partir de 2013, passa a constar a seguinte pergunta: “O CAE acompanhou os processos de compras dos gêneros alimentícios?”. Para esta pergunta, o CAE/Igarapé-Açu

respondeu “sim”. Dessa forma, este colegiado afirmou que houve acompanhamento no processo de compras dos gêneros alimentícios do PNAE do município de Igarapé-Açu nos seguintes anos, conforme tabela abaixo: 2013, 2014, 2015 e 2017. Lembramos que, em 2010, não existia o SIGECON/FNDE e, nos anos de 2011 e 2012, no relatório desse sistema, não constava tal pergunta.

Quadro 11: Informações do relatório de prestação de contas online SIGECON/FNDE sobre acompanhamento de processo de compras dos gêneros alimentícios.

Acompanhamento do CAE ao processo de compras dos gêneros alimentícios							
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inexistência do SIGECON	Não Consta pergunta	Não Consta pergunta	Sim	Sim	Sim	Ausência de prestação de contas	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em fontes primárias da ata do CAE/Igarapé-Açu e relatório online de prestação de contas do SIGECON/FNDE.

Ao analisarmos as informações do quadro acima, verificamos que estas entram em contradição com a Tabela 5, que trata dos 03 (três) temas mais debatidos nas 55 (cinquenta e cinco) reuniões do CAE, entre 2010 e 2017. De acordo com registro em ata, o segundo tema mais debatido foi “Falta de qualidade dos produtos da alimentação escolar”, com 09 (nove) pautas. Assim, quando este colegiado de controle social responde, nos relatórios do SIGECON, que, nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2017, o CAE acompanhou os processos de compras dos gêneros alimentícios, e na contramão suas atas mostram que um dos maiores problemas foi a falta de qualidade dos produtos, logo se evidencia, no mínimo, uma omissão do controle social do PNAE, uma vez que, tanto nos relatórios quanto nas atas e ofícios, não há denúncias a órgãos de controle (FNDE, MP, CGU).

O quadro a seguir trata da série histórica sobre a obrigatoriedade da compra mínima de 30% de produtos *in natura* da agricultura familiar, empreendedor familiar rural ou suas organizações (BRASIL, 2009b). O CAE do município de Igarapé-Açu respondeu ao questionário, no sistema online de prestação de contas do SIGECON/FNDE, da seguinte forma: “Sim, foi executado o mínimo obrigatório de 30% na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou do empreendedor familiar rural ou suas organizações para alimentação escolar”. Neste sentido, o CAE enviou a prestação de contas evidenciando a plena execução desta política. Contudo, nos registros de atas, percebemos que, no ano de 2010, houve uma denúncia, que inclusive foi pauta de reunião, sobre a má qualidade dos produtos *in natura* fornecidos, e no ano de 2013, sobre a interrupção no fornecimento de *produtos in natura*,

situação injustificável num município agrícola. Já em 2016 e 2017, houve debates sobre a ampliação da cota da alimentação *in natura* de 30% para 60%.

Quadro 12: Compra dos 30% de produtos da agricultura familiar, empreendedor familiar rural ou suas organizações, período 2010-2017.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inexistência do SIGECON/FNDE	Sim, foi executado o mínimo obrigatório de 30%	Sim, foi executado o mínimo obrigatório de 30%	Sim, foi executado o mínimo obrigatório de 30%	Sim, foi executado o mínimo obrigatório de 30%	Sim, foi executado o mínimo obrigatório de 30%	Sim, foi executado o mínimo obrigatório de 30%	Sim, foi executado o mínimo obrigatório de 30%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em fontes primárias da ata do CAE/Igarapé-Açu e relatório online de prestação de contas do SIGECON/FNDE.

A compra dos 30% de produtos da agricultura familiar ocorreu conforme previsão legal, como demonstra tanto o relatório online de prestação de contas do SIGECON/FNDE, quanto o registro de atas. Contudo, apesar de não haver registro de denúncias ao FNDE ou a outros órgãos de controle, foram encontradas duas pautas de reuniões, uma sobre má qualidade dos produtos servidos nas escolas, de 2010, e a outra em 2013, sobre interrupção no fornecimento dos produtos *in natura*. Conforme as competências atribuídas ao CAE, no Art. 27 da Resolução CD/FNDE 038/2009, cabe a este: “II) acompanhar e monitorar a aquisição dos produtos adquiridos para o PNAE, zelando pela qualidade dos produtos, até o recebimento da refeição pelos escolares” (BRASIL, 2009b). Neste aspecto, é possível compreender que, possivelmente, as falhas no controle social deste programa ocasionaram danos à alimentação escolar, que poderiam ter sido evitadas por meio de um acompanhamento mais efetivo.

Ainda sobre o acompanhamento da prestação de contas do PNAE do município de Igarapé-Açu, evidencia-se, no quadro a seguir, o número de pareceres conclusivos que constam no SIGECON/FNDE, referentes à prestação de contas anual deste programa. Neste aspecto, as prestações de contas, a partir do ano de 2011, dos programas de transferência automática do FNDE, como o PNAE, passaram a ser realizadas via online, o que explica a ausência, neste sistema e no quadro em análise, do ano de 2010, contudo, no que se refere ao ano de 2016, até a presente data deste estudo, não constava no SIGECON/FNDE, a prestação de conta referente a tal exercício.

Ressaltamos ainda que, a partir de 2011, os gestores municipais e estaduais passam a fazer suas prestações de contas por meio do Sistema de Gestão de Prestação de contas (SIGPC). Já o CAE, mediante o SIGECON/FNDE. Neste sistema, o CAE registra respostas a diversas perguntas constantes no questionário online de prestação de contas, além de pôr sua conclusão

final quanto à prestação de contas, sendo elas: Aprovada, Reprovada ou Aprovada com ressalvas.

Ao analisarmos o quadro a seguir, verificamos que o CAE se posicionou pela aprovação das prestações de contas do PNAE, conforme o constante no SIGECON/FNDE, nos anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2017, não registrando, neste período, nenhum tipo de ressalva quanto às falhas no programa. Já no ano de 2015, aprovou-o com ressalvas, o que explica as falhas em parte da execução do PNAE no município de Igarapé-Açu. Já no ano de 2016, não consta registro de prestação de contas.

Quadro 13: Resultado de pareceres conclusivos de prestação de contas emitidos pelo CAE/Igarapé-Açu, período de estudo (2010 a 2017), conforme dados do SIGECON/FNDE.

INFORMAÇÕES/ ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nº de Parecer conclusivo	Não consta	01	01	01	01	01	0	01
Conclusão final da prestação de contas	Não consta	Aprovado	Aprovado	Aprovado	Aprovado	Aprovado com ressalva	Não consta	Aprovado
Data do Parecer	Não consta	05/06/ 2013	05/06/ 2013	21/05/ 2014	15/04/ 2015	31/05/ 2016	Presta- ção de contas	31/10/ 2018

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações do SIGECON.

Vale lembrar que, somente no caso de o CAE estar com data de vencimento expirada, não será possível o acesso ao sistema online SIGECON/FNDE para prestação de contas. Dessa forma, será obrigatória a renovação do Conselho no CAE Virtual. Assim, conforme prevê o §10 do Art. 34 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, o acesso ao CAE Virtual é fornecido somente ao representante da Entidade Executora (Secretaria de Educação), responsável pelo cadastro dos membros do CAE.

É possível constatar ainda, no relatório online de prestação de contas preenchido pelo CAE, constante no SIGECON/FNDE, uma informação que evidencia contradição quando analisamos a ata de reuniões deste colegiado. Verifica-se que em 2011, 2012 e 2017, foram os anos em que se registraram os 05 (cinco) casos de falta de alimentação nas escolas, contudo, no relatório de prestação de contas do CAE, há omissão em relação aos anos de 2011 e 2012, estando registrado apenas que o fornecimento foi normal nas escolas, durante 800 horas ou 200 dias letivos. Já no ano de 2017, há uma ressalva, explicando que o fornecimento foi parcial, contudo sem registro de denúncias a autoridades competentes.

Conforme o art. 27 da Resolução/CD/FNDE nº 38/2009, estão estabelecidas como atribuições do CAE:

- I. acompanhar e fiscalizar o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução;
- II. acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- III. zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos; e
- IV. receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE (anexo IX), conforme art. 34 e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa (BRASIL, 2009b, não paginado).

Neste sentido, deixar de comunicar ao FNDE/MEC, câmara de vereadores, CGU, Ministério Público, entre outras instâncias de controle interno e externo do Estado, falha no fornecimento da alimentação escolar, principalmente, no relatório de prestação de contas deste programa no SIGECON/FNDE, constitui-se falta grave, pois tal comunicação poderia certamente contribuir para um melhor funcionamento do PNAE. Dessa forma, a omissão do controle social, realizado pelo CAE do município de Igarapé-Açu, pode ter contribuído para possível abandono escolar, pois, numa sociedade com baixo IDHM-R, o principal atrativo para estar na escola, pode ser a alimentação escolar, tornando-se a ausência desta uma possibilidade real para o seu abandono. “Em síntese, constatou-se que a atuação do CAE é fragilizada pela falta de conhecimento técnico dos conselheiros, repercutindo no parecer enviado ao FNDE, que, invariavelmente, conclui pela aprovação das contas” (PEREIRA; MEDEIROS, 2005, p. 50).

Na análise da atuação do CAE no processo de acompanhamento do PNAE, o quadro de nutricionista constante no relatório do SIGECON/FNDE da EEx./Igarapé-Açu, disposto na série histórica (2010 a 2017) abaixo, verifica-se que, na resposta à pergunta “Havia Nutricionista responsável técnico pelo programa na EEx?”, o CAE respondeu “sim” para os anos de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2017. Ressalta-se que, no ano de 2010, ainda não existia o SIGECON/FNDE e, que, no ano de 2016, a EEx. não prestou conta dos recursos financeiros do PNAE.

Outro ponto que cabe nossa análise neste estudo trata-se da pergunta: “Havia quadro técnico de Nutricionistas?”, pergunta também disposta no relatório online do SIGECON/FNDE de prestação de contas do PNAE. Neste sentido, a resposta evidencia que, no ano de 2013, não houve quadro técnico para acompanhar a execução do PNAE, nas unidades escolares do município em estudo, revelando falha grave do controle social, principalmente, por não ter havido, por parte do CAE, nenhuma manifestação de denúncias junto aos órgãos de controle deste programa.

O nutricionista é o profissional técnico capacitado para fazer o acompanhamento da aplicação do PNAE, tanto coordenando o planejamento do programa no âmbito da EEx., quanto elaborando, junto às unidades escolares, a aplicação de testes de aceitabilidade de cada novo produto inserido no cardápio da alimentação escolar (BRASIL, 2009a). A EEx. deve ainda garantir a lotação de nutricionistas o suficiente para fazer o acompanhamento da execução do PNAE nas escolas:

Os integrantes do conselho, na sua maioria são pessoas leigas em relação a assuntos de alimentação e nutrição, por isso é importante a presença do nutricionista auxiliando o CAE nessas questões, tirando suas dúvidas, para que dessa forma possam atuar de uma maneira mais efetiva (BARROS, 2014, p. 75).

Quadro 14: Demonstrativo anual de nutricionista responsável pelo PNAE no município de Igarapé-Açu.

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Havia Nutricionista responsável técnico pelo programa na EEx?	Inexistência do SIGECON/FNDE	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Ausência de prestação de contas	Sim
Havia quadro técnico de Nutricionistas?		Sim	Sim	Não	Sim	Sim		Sim
ATA DO CAE	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona	Não menciona

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em fontes primárias do relatório online de prestação de contas do SIGECON/FNDE e ata do CAE/Igarapé-Açu.

Ao analisarmos o quadro acima, evidencia-se que o CAE do município em estudo não menciona, nos seus registros em ata, entre os anos de 2011 a 2017, a ausência de quadro técnico de nutricionistas para dar suporte a execução do PNAE nas unidades escolares. Contudo, os dados do SIGECON/FNDE mencionam que, no ano de 2013, não foi ofertado por parte da EEx., quadro técnico de Nutricionistas, havendo, desta forma, contradição entre a ata e a prestação de contas do CAE, o que pode indicar também, grave falhas no controle social sobre o PNAE.

O quadro, a seguir, também tratando do acompanhamento do PNAE, série histórica abaixo, faz referência à seguinte pergunta: “A EEx. forneceu ao CAE, quando solicitado, todos os documentos e informações referentes a execução do PNAE ao longo do ano?”, está

disponibilizada no relatório de prestação de contas online do SIGECON/FNDE, referindo-se ao CAE do município de Igarapé-Açu.

Ao analisar-se o quadro, verifica-se que, dentro do período de estudo (2010 a 2017), no ano de 2010, ainda não existia o sistema de prestação de contas SIGECON/FNDE, e que, nos anos de 2011 e 2012, apesar da existência do sistema online de prestação de contas, ainda não havia a pergunta sobre o fornecimento de documentos por parte da EEx. Observa-se ainda que não houve prestação de contas pela EEx. em 2016. Contudo, entre 2013 e 2017, o questionário de prestação de contas do SIGECON/FNDE solicita informações acerca do fornecimento de documentos e informações por parte da EEx., necessárias à prestação de contas do PNAE. Evidencia-se na resposta do CAE, conforme quadro abaixo, que em 2013, 2014 e 2017, sempre houve o fornecimento de todas as informações necessárias à execução das atividades de controle social sobre os recursos da alimentação escolar. Apenas no ano de 2015, a resposta dada foi, “*raramente*”.

Quadro 65: Fornecimento de documentos e informações ao CAE pela EEx., quando solicitado, para a execução das suas atribuições.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inexistência do SIGECON/FNDE	Ausência da pergunta	Ausência da pergunta	Sempre	Sempre	Raramente	Ausência de prestação de contas	Sempre

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em fontes primárias da ata do CAE/Igarapé-Açu e relatório online de prestação de contas do SIGECON/FNDE.

De acordo com a pergunta do relatório do SIGECON/FNDE sobre fornecimento de documentação e informações pela EEx., para a execução das atribuições do CAE, e considerando que, somente a partir de 2013, passa a constar tal pergunta no relatório, considerando ainda que, em 2016 não houve prestação de contas do PNAE, evidencia-se então, que, nos quatro anos de resposta a esta pergunta, somente em um ano, 2015, este colegiado respondeu que “*raramente*” teve acesso aos documentos e informações necessárias à prestação de contas deste programa.

Contudo, ao analisarmos a ata do CAE, em nenhum desses anos, aparece registro sobre ausência de documento para prestação de contas do PNAE, o que, no geral, pode evidenciar que este conselho teve todas as condições necessárias para executar uma boa análise de documentos e informações e que as falhas, se houve, na prestação de contas, foi por possível omissão do CAE.

O acesso a documentos e informações, assim como quantitativo de reuniões para discutir a prestação de contas do PNAE não é revelador, muito menos garantia de controle social efetivo sobre esta política. O caso em estudo nos mostra que o CAE do município de Igarapé-Açu teve como principal ponto de pauta, durante o período de estudo (2010 a 2017), com 14 registros de pautas, o debate sobre prestação de contas e, mostra ainda, conforme a tabela acima, que houve fornecimento de documentos e informações para a execução das suas atribuições. No entanto, foram encontradas diversas irregularidades, como: falta de alimentação escolar, falta de qualidade dos produtos, entre outras, que o CAE não encaminhou aos órgãos e autoridades competentes, visando sanar falhas que se mostraram acima da sua competência.

A importância do controle social realizado pelo CAE do município de Igarapé-Açu sobre os recursos do PNAE se deve, principalmente, à escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que mensura a percepção das famílias em relação ao acesso aos alimentos, (elaborada, na década de 1990, como uma metodologia de avaliação de severidade de segurança alimentar pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), método que foi adaptado e validado pela Universidade Estadual de Campinas/SP (UNICAMP), muito utilizada também em diversas pesquisas sobre a percepção das pessoas em relação à segurança alimentar, principalmente pelo IBGE. Na PNAD de 2013 (BRASIL, 2013), sobre Segurança Alimentar, por meio desta metodologia, evidenciou-se que em 22,6% das residências vivia-se em estado de insegurança alimentar, sendo que desses casos, 14,8% eram leves; 4,6%, moderados; e 3,2%, graves, o que demonstra a importância do PNAE e do seu controle social realizado pelo CAE.

4.3 DA ATUAÇÃO NO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO *IN LOCO* DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

No período em estudo (2010 a 2017), conforme tabela a seguir, verifica-se que foi registrado em atas do CAE que, somente nos anos de 2010, 2013 e 2014, houve acompanhamento da execução do PNAE nas escolas do município de Igarapé-Açu. Neste aspecto, conforme registro de atas, é possível chegar à seguinte conclusão: nos anos de 2011, 2012, 2015, 2016 e 2017, não fora encontrado registro em documentos da atuação do CAE no acompanhamento do desenvolvimento do PNAE, não havendo, assim, controle do acondicionamento e da qualidade da alimentação servida nas escolas.

Tabela 7: Número de Visitas *in loco* realizada pelo CAE durante o período de estudo (2010 a 2017).

Visitas <i>in loco</i> realizada pelo CAE durante o período de estudo (2010 a 2017)								
INFORMAÇÕES/ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nº visitas <i>in loco</i> registrada em ATA	01	0	0	01	01	0	0	0
Nº visitas <i>in loco</i> registrada no SIGECON/FNDE	Sem informação	Sem informação	01	01	01	01	01	0

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em fontes primárias de atas do CAE/Igarapé-Açu e relatório online do SIGECON/FNDE.

Continuando a análise da tabela 8, é possível verificar, na 4ª linha, que no relatório online de prestação de contas do SIGECON/FNDE (registra online a prestação de contas do PNAE a partir de 2011), que este passa, no ano de 2013, a perguntar no sistema de preenchimento, se o CAE realizou visitas às escolas. Dessa forma, observa-se, na tabela acima, que nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2017, o CAE declarou, no momento de preenchimento da prestação de contas, que havia feito visitas *in loco*, contudo, esta resposta na prestação de contas nos aponta uma contradição, quando comparada com aquilo que está registrado em atas de reuniões, pois tal fato pode revelar possível falha de preenchimento da prestação de contas. No entanto, como as atas são lidas em plenário, o que dá menor margem a possibilidades de erros, pode-se evidenciar, ainda, prestação de contas à revelia do colegiado, ou até mesmo uma tentativa, por parte do CAE, de encobrir suas falhas, no acompanhamento da execução do PNAE, e não deixar margem para que o município seja prejudicado com possível interrupção no repasse financeiro.

De acordo com o §2º do Art. 27 da Resolução/CD/FNDE nº 38/2009, são 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; entre outras. Neste aspecto, é possível identificar, na análise da tabela acima, diversas falhas no processo de controle social do PNAE do município de Igarapé-Açu, entre as principais, a falta de visita *in loco*, o que certamente impede este colegiado de fornecer informações aos órgãos de controle sobre possíveis falhas nesta política, contradição nas informações da prestação de contas, entre outras.

De acordo com Pereira e Medeiros (2005), baseado em estudos de casos de conselhos de alimentação escolar, a atuação dos CAEs demonstra que suas principais atribuições não são exercidas a contento, para os autores, nos casos pesquisados, em que a atuação foi considerada parcial ou totalmente satisfatória, havia predominância na verificação de pontos qualitativos do Programa, tais como armazenamento e conservação dos gêneros alimentícios adquiridos, condições de higiene no preparo, cardápio e aceitabilidade da merenda. Ressaltam, ainda, que tal constatação pode estar relacionada ao fato de que esses procedimentos são de simples observação, não demandando, portanto, muito tempo para análises nem conhecimentos técnicos especializados.

Verifica-se que o acompanhamento da execução do PNAE *in loco* é condição sem a qual não há possibilidade de controle social sobre esta política, sendo este o requisito mínimo a qualquer comunicação de falhas deste programa aos órgãos de controle (Ministério Público, CGU, FNDE, entre outros). Assim, é necessário maior empenho das representações do CAE, principalmente as que não possuem ligação com o Estado, como pais de alunos e representantes das entidades civis organizadas, o que certamente contribuirá para a transparência das atividades do CAE e, possivelmente, maior interesse da sociedade civil sobre o controle social nesta política.

No quadro, a seguir, verificam-se mais atividades de atuação *in loco* do CAE/Igarapé-Açu. No relatório online de prestação de contas do SIGECON/FNDE, conforme representação abaixo, à pergunta 10 (Foi aplicado o teste de aceitabilidade?) respondeu que sim, nos anos de 2013, 2014, 2015, e apenas no ano de 2017, respondeu que não. Ressalta-se que, no ano de 2010, ainda não havia o SIGECON/FNDE, e que entre os anos de 2011 e 2012, apesar da existência deste sistema, não havia tal pergunta a ser respondida. Já no ano de 2016, a EEx. não prestou conta dos recursos financeiros do PNAE.

Quadro 76: Demonstrativo anual de aplicação do teste de aceitabilidade da EEx/Igarapé-Açu, período 2010-2017

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SIGECON/FN DE	Inexistência do SIGECON/FN DE	Ausência da pergunta	Ausência da pergunta	Sim	Sim	Sim	Ausência de prestação de contas	Não
ATA DO CAE	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em fontes primárias do relatório online de prestação de contas do SIGECON/FNDE e atas do CAE/Igarapé-Açu.

O quadro 14, que trata da aplicação do teste de aceitabilidade no PNAE do município de Igarapé-Açu, revela que, em atas do CAE, foram encontrados registros de teste de aceitabilidade da alimentação escolar apenas no ano de 2013. A ata é o local de registro apropriado do que o colegiado discute em reuniões, onde se registram, principalmente, decisões de ações planejadas e, que, ao fim da reunião ou no início da reunião seguinte, deve ser lida, aprovada e assinada por todos os membros que lá estiveram presentes, caso haja acordo sobre todo o teor ali tratado. Neste sentido, é possível observar que, segundo as atas, somente no ano de 2013, houve o teste de aceitabilidade dos produtos da alimentação escolar.

O teste de aceitabilidade é uma previsão legal adotada na Resolução/CD/FNDE nº 38/2009, que parte do princípio do respeito à diversidade de hábitos alimentares existentes em nossa cultura, pois, em um mesmo município, há hábitos alimentares diversos, além do fato de que o paladar infantil se altera constantemente. Assim, haveria relevância na aplicação do teste de aceitabilidade por parte da EEx. do município de Igarapé-Açu, sempre que novos alimentos fossem introduzidos ao cardápio da alimentação escolar, conforme § 5º do Art. 25 da Resolução/CD/FNDE nº 38/2009.

§ 5º A EE aplicará teste de aceitabilidade aos alunos, com exceção daqueles matriculados na educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos (creche), sempre que ocorrer, no cardápio, a introdução de alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente (BRASIL, 2009b, não paginado).

De acordo com registro em atas, apenas no ano de 2013, foram encontradas informações da realização do teste de aceitabilidade feito pela EEx. Os dados de ausência do teste de aceitabilidade vão de encontro aos registrados no relatório anual online de prestação de contas do PNAE, disponibilizados no SIGECON/FNDE, nos quais consta que, apenas em 2017, não fora realizado tal teste. A contradição encontrada entre a ata e o relatório evidencia possível falha na política de controle social sobre os recursos da alimentação escolar do município em estudo. Como o relatório de prestação de contas é preenchido e encaminhado pelo presidente do CAE, e as atas passam por avaliação coletiva (leitura e assinatura) a cada reunião, é possível que haja maior confiabilidade nos registros de ata, o que reforça a hipótese de que, apenas no ano de 2013, houve o teste de aceitabilidade no PNAE.

A execução do PNAE é uma etapa que requer bastante atenção de todos diretamente envolvidos, EEx, gestores escolares, nutricionistas, merendeiras que fazem o preparo das

refeições, e, principalmente, o CAE, pois este último, por meio da formação de comissões de averiguação, tem o poder de investigar *in loco* possíveis falhas de execução deste programa, e em relatório, apresentar tais resultados ao seu colegiado pleno, que poderá usá-lo para embasar convocação de autoridades, servidores ocupantes de cargos de chefia, entre outros ligados à gestão do PNAE do município, para prestar esclarecimentos acerca de falhas neste programa, além de servir como base para denúncias a órgãos de controle como Ministério Público, FNDE, CGU, Câmara de vereadores, entre outros.

Ao analisarmos o registro de ata do CAE, verifica-se que o tema, “formação de comissão” foi pauta de 03 três reuniões, dentro do período em estudo (2010 a 2017), a primeira no ano de 2011, a segunda em 2012 e a última em 2014. Contudo, evidencia-se, conforme o quadro a seguir, que somente no ano de 2011, houve a formação de comissão de investigação de denúncias sobre falhas na execução do PNAE. A denúncia ocorrida em 2011 referia-se à ausência de licitação na compra de produtos do PNAE, no entanto, não foi encontrado o encaminhamento destas por parte do CAE a órgãos de controle (MP, CGU, FNDE, entre outros), nem mesmo o relatório final das possíveis irregularidades.

Quadro 87: Demonstrativo anual de formação de comissão para averiguar denúncias sobre a execução do PNAE no município de Igarapé-Açu.

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ATA DO CAE	Não menciona	Sim	Não menciona					

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em informações de atas do CAE/Igarapé-Açu.

A formação de comissão de averiguação de irregularidades no PNAE do município de Igarapé-Açu justifica-se apenas por uma possível falha no regular acompanhamento que o CAE deveria exercer sobre a execução desta política pública. Dessa forma, a ausência dos conselheiros nos locais de execução da alimentação escolar, aliado ao baixo quórum em reuniões, pode evidenciar um grave problema, que pode apontar que a atuação do CAE tem sido insuficiente para um controle social adequado, numa política social tão importante quanto a do PNAE. Assim, fica evidente que a maneira como este colegiado vem realizando suas atividades de controle social, poucas visitas *in loco* e apenas a formação de uma comissão de averiguação de irregularidade, durante o período de estudo (2010 a 2017), pode não ter contribuído para detectar possíveis problemas, tão logo eles surgissem, o que de certa maneira, não evita prejuízos na execução da alimentação escolar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fome em um país como o Brasil, 9ª maior economia mundial, segundo dados do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI, ligado ao Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2018), só pode ser compreendida como uma decisão política por parte dos governantes, pois a atual dinâmica da sociedade capitalista no Estado brasileiro, pautada na ótica do Neoliberalismo, tem gradativamente diminuído a função do Estado como agente provedor do desenvolvimento social, reduzindo assim direitos sociais, não garantindo aos setores mais carentes formas seguras e dignas de reprodução da vida social.

Nesse sentido, este estudo mostra que os resquícios da Segunda Guerra Mundial, ainda na década de 40 do século passado, pode ter levado a sociedade brasileira a compreender a necessidade da criação de uma política pública voltada à alimentação de crianças atendidas nos estabelecimentos públicos de ensino, materializando-se assim, em ações do Estado brasileiro, como os acordos com organismos internacionais, visando viabilizar direitos humanos básicos, em especial, o da alimentação. Ressalta-se que a criação da política pública de alimentação escolar, ainda que distante dos moldes de hoje, o PNAE, ocorreu em 1955, com a denominação de Campanha da Merenda Escolar, passando esta, ao longo do tempo, por diversas reformulações.

Observa-se que o PNAE representou a concretização, ainda em 1979, de uma política pública de suporte ao educando da escola pública, tendo sua execução centralizada por muitos anos no governo federal. Contudo, verifica-se que, a partir de 1994, inicia-se um processo de descentralização, o que possibilitou que os recursos financeiros destinados a este programa fossem repassados diretamente aos entes federados, contribuindo, assim, para o processo da compra de produtos mais saudáveis, a exemplo de produtos da agricultura local, colaborando assim para maior dinamismo da economia e melhoria dos cardápios da alimentação escolar, que passaram a se beneficiar das vocações agrícolas locais, fomentando ao mesmo tempo o desenvolvimento dessas economias.

Verifica-se, ainda, que a partir de 1993, durante o governo do Presidente Itamar Franco (1993-1994), iniciou-se descentralização administrativa do PNAE, o que diminuiu a atuação do Estado, estimulando a participação cidadã na gestão deste programa. Nota-se ainda, que a descentralização do PNAE tinha como objetivo a busca da regularidade do fornecimento da alimentação escolar, a melhoria da qualidade das refeições, o atendimento aos hábitos alimentares, diversificação da oferta de alimentos, incentivo à economia local e regional,

diminuição dos custos operacionais e estímulo à participação da comunidade na execução e controle social deste programa.

Em relação ao financiamento do PNAE, observa-se ainda que os valores repassados aos entes federados pelo Governo Federal são suplementares, significando que precisam de complementação. Contudo, na ausência de dispositivos legais determinando valores e formas desta complementação, verifica-se que esta não ocorreu em cerca de 20% dos entes que prestaram contas dos recursos do PNAE no SIGECOM, período de 2013 a 2017. É possível também que tal complementação tenha sido entendida simplesmente como pagamento dos servidores de apoio (operacional) responsáveis pela elaboração da alimentação, ficando o aumento financeiro da *per capita* dependendo da boa vontade dos gestores ou das cobranças das instâncias de controle social.

Desse modo, conforme a Resolução/CD/FNDE nº 38/2009, os alunos da educação básica, quando oferecida uma refeição, devem ter atendidas no mínimo 20% das suas necessidades nutricionais diárias, e quando em período integral, incluindo os alunos do programa “Novo Mais Educação”, deveriam ter atendidas, no mínimo, 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais diárias, através de, no mínimo, 3 (três) refeições diárias. Porém, ao analisarmos o valor repassado pelo FNDE, sem correção anual e sem complementação entre os anos de 2010 e 2016, conclui-se que é tarefa quase impossível de cumprir, principalmente, porque não há nenhum instrumento legal, até o momento desse estudo, para garantir a atualização/correção dos valores *per capita* anualmente.

Nesta perspectiva, o baixo valor financeiro, a demora na correção da *per capita* do PNAE e a falta de complementação desses valores financeiros são desafios ao CAE de Igarapé-Açu, pois são fatores que podem gerar ameaças ao bom desempenho deste programa, assim observa-se um longo período, de 2010 a 2016, sem complementação financeira por parte do governo municipal à alimentação escolar, assim o aumento da cesta básica anual pode ter gerado depreciação nos cardápios ofertados.

Constatou-se ainda neste estudo que a ausência de regulamentação com critérios claros dispendo sobre a correção anual do valor *per capita* da alimentação escolar poderia ter chegado ao fim com a aprovação do projeto de lei da Câmara Federal nº 5.690/2009. Contudo, evidenciou-se que a ausência de dispositivos legais, prevendo correção/atualização da contrapartida ao PNAE, por parte da municipalidade de Igarapé-Açu, causou uma defasagem ao valor *per capita* da alimentação escolar, fato não observado pelo CAE, e que pode ter implicado em possível descumprimento de orientações nutricionais indispensáveis a cada aluno na produção do conhecimento.

Observa-se que o montante de recursos financeiros atualizado no PNAE de Igarapé-Açu, certamente, é um volume significativo, mas que caberia no orçamento público, uma vez que o Estado brasileiro tomou uma decisão política (PNE 2014/2024) de ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do produto interno bruto - PIB do país no 5º (quinto) ano de vigência do PNE. Assim caberia ao CAE, como instrumento de controle social do PNAE, exigir maior volume financeiro a este programa, por meio de complementação financeira da municipalidade.

Diante da importância do PNAE, fato já evidenciado durante todo este trabalho, adquire relevância a forma de composição e participação dos membros do CAE do município de Igarapé-Açu-PA, uma vez que é uma etapa fundamental para o controle social sobre esta política, sendo sua autonomia e independência, sobretudo, a formação política dos conselheiros do CAE, indispensáveis ao seu bom e regular funcionamento. Nesse sentido, constata-se o cumprimento de todos os ritos democráticos adequados ao processo de composição dos seus membros (publicidade dos atos de eleição, ampla divulgação, etc.), contudo não se observa neste colegiado uma participação dinâmica e efetiva dos membros do CAE, de forma a legitimar a voz e a vez da comunidade escolar, visando contribuir para a regular execução da política de alimentação escolar.

Mesmo diante de conquistas sociais obtidas na política de alimentação escolar, como formas de composição e participação no CAE, para o controle dos gastos públicos, ainda percebe-se a necessidade de maior participação da sociedade civil nas instâncias de controle social, principalmente com forte participação de pais/responsáveis de alunos e alunos, visando avanços ainda mais significativos no PNAE, pois a grande desigualdade social existente no Brasil, onde muitos cidadãos ainda lutam por alimentação, certamente o ambiente escolar pode expressar-se como local que o aluno, em primeiro lugar, acessa pela garantia, talvez, da única refeição com nutrientes necessários ao desenvolvimento das suas demandas orgânicas.

Sabe-se, contudo, que o controle social do PNAE é permeado por limites, uma vez que foi possível constatar, neste estudo, que diversos caminhos precisam ser traçados para se consolidar a gestão do PNAE, no tocante à oferta de alimentação escolar, passando pelo papel do alimento como ferramenta pedagógica, da educação alimentar e nutricional. Assim, observa-se a necessidade de se articular em âmbito nacional a implementação de uma política de maior valorização do PNAE dos entes federados com baixa capacidade de injetar recursos financeiros em seus programas, de maior autonomia aos CAEs, para que estes passem de simples certificadores dos gastos dos recursos financeiros, assumindo uma postura ativa, de exigir execução capaz de ofertar as escolas públicas alimentação suficiente, saudável e permanente,

fato comprovado como falhos neste caso em estudo, revelando como este colegiado vem acompanhando e fiscalizando as receitas enviadas pelo FNDE ao município de Igarapé-Açu.

Baseado nessas informações, a pesquisa realizada buscou analisar de que forma o CAE vem acompanhando e fiscalizando as receitas do PNAE do Município de Igarapé-Açu, no período de 2010 a 2017. Neste aspecto, evidencia-se que este órgão tem atuado no controle social dos recursos do PNAE em caráter incipiente, pois não foram encontradas nos registros de atas e outros documentos de atuação deste colegiado, ações sistematizadas que apresentassem caráter de continuidade no acompanhamento e fiscalização desses gastos, a exemplo de Plano de Ação Anual, bem como o registro de falas, em atas, dos conselheiros, indicaram esta não sistematização e descontinuidades.

Os documentos que registram a atuação do CAE de Igarapé-Açu denotam ações pontuais, descontínuas e não aprofundadas em discussão deste colegiado, a exemplo da reunião ocorrida no dia 29 de julho de 2011, em que foi registrada a análise de uma denúncia sobre um possível esquema ilegal envolvendo o PNAE, tanto em distribuição quanto em licitação da merenda escolar, na qual a empresa denunciada não comercializava produtos alimentícios, conforme foi destacado, sobre a qual, porém, não foram identificadas ações práticas nos documentos analisados, mais uma vez revelando limites no controle social do CAE desta municipalidade.

Nessa perspectiva, com base na análise documental deste colegiado, foram evidenciadas outras falhas na prestação de contas dos gastos do PNAE, como ausência de comprovação de gastos no ano de 2016, no SIGECON. É notória também uma contradição entre o registro de atas, com 3 sinalizações de fiscalização *in loco* do CAE e o registro do SIGECON, sinalizando que houve 5 fiscalizações, contudo foi encontrada apenas uma solicitação de transporte à SEMED para fazer as visitas. Fato este que já demonstraria falhas do CAE desta municipalidade, pois visita *in loco* deve ocorrer de forma regular, uma vez que concorre ao pleno funcionamento do PNAE, e quando esta não ocorre, abre-se mão da verificação da qualidade dos alimentos, das condições das cozinhas nas escolas e até da estocagem dos alimentos por parte da SEMED.

Neste estudo, foi possível perceber que o PNAE ainda possui grandes desafios a vencer, visando garantir mais qualidade à alimentação escolar, e entre estes estão: aumento do valor *per capita* destinado aos entes federados, principalmente aqueles com baixa capacidade de autofinanciamento de suas políticas públicas; correção anual dos valores *per capita* para que não se perca o poder de compra dos produtos da cesta básica da alimentação escolar;

fortalecimento da participação cidadã nas instâncias de controle social deste programa e modernização da gestão do PNAE.

Entende-se, portanto, que o CAE do município de Igarapé-Açu é um instrumento fiscalizador, deliberativo e propositivo sobre o PNAE, devendo atuar no sentido de buscar o pleno e adequado funcionamento da alimentação escolar desta municipalidade. Contudo, evidencia-se, em diversas análises da sua atuação, que a participação dos diferentes segmentos que o compõe, não têm sido capaz de uma atuação permanentemente conjunta e a contento da sua finalidade. Ademais, segmentos importantes, como pais e alunos tiveram diminuta participação no período em estudo, 2010/2017, o que pode estar ligado a diversos fatores, entre eles, a não dispensa de suas atividades laborais para participar de reuniões. Dessa forma, há a necessidade de essas instâncias de controle social abrir espaço para ampla participação da sociedade civil, buscando a construção de uma nova forma de gestão do PNAE.

Sabe-se que o CAE, retrata um momento de relevante expressão política da sociedade, havendo assim, uma complexa atribuição aos seus membros, contudo sua participação é limitada. Desse modo, o controle social exercido pelo CAE de Igarapé-Açu, no período de 2010/2017, não evoluiu para o controle democrático na política do PNAE, na perspectiva da democratização, da participação ampla e sem limites da sociedade civil no processo de tomada de decisão desta importante política. Neste sentido, a responsabilização sobre o controle social instituído nesta municipalidade não tem recaído sobre os agentes públicos que deveriam executá-lo. Atribui-se, portanto, as falhas evidenciadas na gestão do PNAE/Igarapé-Açu a limites impostos pela política de controle social adotada no Estado brasileiro, cuja tarefa desempenhada pelo CAE é apresentar-se como um instrumento para o adequado funcionamento da alimentação escolar nas escolas públicas e conveniadas, buscando fortalecer o poder da sociedade civil sobre o Estado.

Tendo isso em vista, infere-se que é importante a instrumentação das lutas democráticas e populares, no sentido de garantir a aplicação da lei, buscando uma leitura crítica do controle social, contrapondo a sua versão burocrática, conforme assegura Sposati (1992), na tentativa de superar as diversas falhas levantadas na atuação do CAE/Igarapé-Açu, como forma de diminuir a distância entre o legislado e o praticado na política pública do PNAE.

No caso em estudo, CAE/Igarapé-Açu, as informações encontradas são de grande relevância para os estudos das políticas públicas da região, contudo entende-se que este debate deve avançar sobre estes espaços. Ao longo do estudo, percebeu-se também a necessidade de um aprofundamento na discussão sobre efetividade da participação e do controle social realizado no PNAE, visando que ações neste sentido sejam sistematizadas e inseridas na agenda

desses colegiados, uma vez que por meio do aprofundamento desses conhecimentos serão possíveis maiores avanços na qualidade da efetividade desses colegiados, haja vista que a participação social é determinante para o reconhecimento de direitos e cumprimento de deveres, ou seja, para o controle social.

Todavia, este debate deve se fazer presente nos diversos espaços, não somente nos CAEs, mas alcançando toda a sociedade civil, sem que haja limites pré-estabelecidos pelo Estado na institucionalização da participação social, conforme assevera Avritzer (2016), como forma de criar uma participação carimbada ou de faz de conta. Assim, é de extrema urgência que o CAE/Igarapé-Açu apresente-se como local de realização de exercício de cidadania, estimulando o controle social sobre o PNAE, tornando-se de direito e de fato, um dos órgãos guardiões de políticas públicas que concorrem ao direito à educação, não servindo apenas de executor de atribuições tarefas delegadas pelo Estado para liberação de recursos financeiros.

REFERÊNCIAS

- AULETE, F. J. C. **Novíssimo Aulete dicionário contemporâneo da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2011. 1488p.
- AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009. – (Democracia participativa).
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- BANDEIRA, Luisete Moraes *et al.* Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v.26, n.3, p.343-351, set. 2013. ISSN 1415-5273.
- BARROS, Thiara Teixeira de. **Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) na Região Metropolitana de Campinas e na Região Administrativa de Registro, Estado de São Paulo**. 2014. 150 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.
- BATISTA, Pablo Aguiar Castro. **Descentralização Financeira para as Escolas da Educação Básica Pública: Uma Análise do PDDE na Escola Estadual Cidade Modelo no Período de 2012 a 2015**. 2018. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.
- BAVA, Silvio Caccia. (2005) Democracia e Participação. *In*: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. 26 p.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005. 168 p.
- BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v.22, n.5, p.603, set. 2009.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n.5, p. 595-607, set. 2009.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1986. 1318 p.
- BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?** Debate sobre uma alternativa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001. Tradução: Iza de Salles Freaza.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, Senado, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a companhia da Merenda Escolar. Brasília-DF, 1955.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília-DF, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília-DF, 1992.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969**. Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0872.htm. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília-DF, 2016.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE**. Contagem Populacional. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/igarape-acu/panorama>>. Acesso em: 09 out. 2018.

BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. – Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. 96 p. – (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013).

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília-DF, 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília-DF, 2000.

BRASIL. **Lei de Municipalização da Merenda Escolar - Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília-DF, 1994.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília-DF, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília-DF, 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília-DF, 2009.

BRASIL. **Instituto brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de->

noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos >. Acesso em 15 de dez. 2019.

BRASIL. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI. **Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri> >. Acesso em 15 de dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília-DF, 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. Brasília-DF, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília-DF, 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília-DF, 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília-DF, 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003**. Dispõem sobre o Salário-Educação. Brasília-DF, 2003.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Funcionários de escolas: cidadãos, educadores, profissionais e gestores**. 4. ed. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, Rede e-Tec Brasil, 2012.

BRASIL. Presidência da República – Planalto. **Biografia: Michel Temer, presidente da República**. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/biografia>. Acesso em: 10. out. 2018.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 26/ 2013, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília-DF, 2013.

BRASIL. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília-DF, 2006.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 42, de 14 de dezembro de 2006.** Estabelece diretrizes e normas para a assistência financeira suplementar a projetos educacionais no âmbito da educação básica para apoiar Ações Educativas de Alimentação e Saúde do escolar, nos Estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, no exercício de 2006. Brasília-DF, 2006.

BRASIL. **Radar IDHM:** evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017. Brasília: IPEA: PNUD: FJP, 2019.

BRASIL, IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015. v4.3.39. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/igarape-acu/panorama>>. Acesso em 08 de jan. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.690/2009.** Acrescenta § 2º ao art. 6º da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, dispondo sobre a correção anual dos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443673>>. Acesso em 30 de Mai de 2019.

BUSANA, Juliano de Amorim. **Participação Popular em um Conselho Gestor de Saúde.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Enfermagem, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

CALEGARI, Elizangela Borges da Silva *et al.* O Controle Social na Administração Pública Municipal: Responsabilidades e desafios do Conselho do FUNDEB. **Constituição e Justiça:** Estudos e reflexões. Orleans, v.1, n.1, p.1-28, 2017.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite (2004). A trajetória dos movimentos sociais. *In:* DAGNINO, Evelina. **Os Anos 90:** Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. 1232 p.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **O Controle dos recursos da educação:** Uma análise da atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2006.

CARVALHO. **Financiamento da educação:** do FUNDEF ao FUNDEB – repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará – 1996 a 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CGU. Controladoria Geral da União. **Olho Vivo no Dinheiro Público.** Brasília-DF, 2012.

CHAUÍ, Marilena. (2005) Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. *In*: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. 26 p.

CHAVES, Lorena Gonçalves. **Políticas de Alimentação Escolar**. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

CORREIA, M. V. C. **Que Controle Social?** Os conselhos de saúde como instrumento [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000, 162 p. ISBN: 978-85-7541-522-1.

COSTA, Jordanna Maria Nunes. **Política de alimentação escolar: tem caroço nesse angu? a gestão e o controle social do PNAE**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2013.

COSTA, Vanda M. Ribeiro. Corporativismo Societal: interesse de classe versus interesse setorial. *In*: DAGNINO, Evelina. **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

DAGNINO, Evelina (org). **Os Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

DAVIES, Nicolas. **FUNDEB: a redenção da educação básica? Educação e Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006.

DI PIETRO, M. S. A defesa do cidadão e da res pública. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 49, n. 2, p. 125-131, jun. 1998.

DUDH. **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

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

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na Década de 1990: Subordinação Ativa e Consentida à Lógica do Mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 216 p.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

GOLDENBERG, Mirian. **A Arte de Pesquisar: Como Fazer Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. 99 p.

GOMES, M. F. P. O.; CAVALCANTI, T.; MAGALLHÃES, A. M. Qual a relação entre a merenda escolar e o desempenho de escolas públicas brasileiras?. **Revista brasileira de**

estudos regionais e urbanos. v. 4, n. 1. 2010. Disponível em:<https://www.revistaaber.org.br/rberu/article/view/47/64>. Acesso em: 09 de abr. de 2019.

GUEDES, Alvaro Martim; FONSECA, Francisco. **Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil.** São Paulo: cultura acadêmica, 2007. p. 287.

GURGEL, Rogério Fernandes. **A (des) valorização do magistério potiguar nos anos de 1990: mapeando restrições na carreira e remuneração dos professores da educação básica.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, Natal, 2006.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: História e Implicações.** São Paulo: Edições Loyola, 2005. 248 p. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves.

HELLER, Léo, *et al.* **Participação e Controle Social em Saneamento Básico: Conceitos, Potencialidades e Limites.** Belo Horizonte: UFMG, 2016. 320 p.

IGARAPÉ-AÇU. Lei Municipal 004 de 26 de fevereiro de 1997. Cria o Conselho de Alimentação Escolar e dá outras providências.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Repercussões do programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas: relatório síntese.** Rio de Janeiro: IBASE, 2008. Disponível em: https://ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf. Acesso em: 01 jul. 2008.

LIMA, Francisco Willams Campos. **O Controle no Sistema Municipal de Ananindeua – PA: Desafios e Possibilidades.** 2010. Dissertação (mestrado) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

LIMA, Francisco Willams Campos. **Controle social e descentralização na gestão da política educacional de Castanhal-PA.** 2014. 284 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica.** São Paulo: Cortez, 2001. 189p.

MACHADO, Florentina Oliveira. **“Controle Social” no Programa Nacional de Alimentação Escolar: Desafios da Democratização.** São Paulo: USP, 2011.

MARCONI, Marina A; LAKATOS, Eva M. **Técnicas de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARTINIANO, M. S. **Gestão democrática na educação: A experiência de participação no conselho municipal de educação em Campina Grande-PB (2009-2010).** Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. A Vinculação Constitucional de Recursos Financeiros para a Educação: Esfera Federal. **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, n. 50, p. 15-21, ago. 1984.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa.** Disponível em<<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/controle/>>. Acesso em 17 de out. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; MINAYO-GÓMEZ, Carlos. Trabalhando com a diversidade metodológica. In: GOLDENBERG, Paulete *et al.* **Difíceis e possíveis relações entre métodos quantitativos e qualitativos nos estudos de problemas de saúde**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003. cap. 3, p. 117-142. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/d5t55/09>. Acesso em: 06 set. 2018.

NASCIMENTO. José Leonardo Ribeiro. **A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar**: Análise comparativa entre o controle administrativo e o controle público. 1º Lugar do 5º concurso de monografias da CGU. 2010. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/concurso-de-monografias>. Acesso em 30 de jun. 2019.

NASCIMENTO. José Leonardo Ribeiro. **A atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar**: Análise comparativa entre o controle administrativo e o controle público. 1º Lugar do 5º concurso de monografias da CGU. 2010. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/concurso-de-monografias>. Acesso em 30 de jun. 2019.

OLIVEIRA, A. B. R.; SILVA, U. B.; BRUNI, A. L. Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. **Revista de Estudos Contábeis**, Londrina, v. 3, n. 5, p.63-82, jul./dez., 2012.

PALUDO, André Carlos. **Controle social e políticas públicas: contribuições para aprimorar o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

PEREIRA, Cláudia Vieira; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília: TCU, 2005. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/517/568>. Acesso em 10 de agosto. 2019.

PIPITONE, M. A. P. *et al.* Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 143-154, abr./jun., 2003.

PIRES, Álvaro P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 154-211. (Coleção Sociologia).

RIBEIRO, Renato. **A Política como Espetáculo**. In: DAGNINO, Evelina. **Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense.

SANTOS, E. P. S.; RAMALHO, R. P. **A participação da sociedade civil nos conselhos municipais de Araruna**: Exercício de Cidadania? Trabalho de Conclusão de Curso – Especialização em Gestão Pública Municipal, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

SANTOS, Luiz Cláudio dos. **Da Geografia da fome ao Fome Zero**: contribuição ao estudo da fome no Brasil. Rio Claro: [s.n.], 2009. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Orientador: Adler Guilherme Viadana.

SAVIANI, Demerval. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007. 473 p.

SECO, Ana Paula; AMARAL, Tania Conceição Iglesias do. **Marquês de Pombal e a reforma educacional brasileira**. 2006. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/periodo_pombalino_intro.html#_ftn3. Acesso em: 12 out. 2018.

SILVEIRA, Ana Paula. **A política da desconcentração administrativa**: Um relato do desenho governamental do Estado de Santa Catarina. 2013. 119f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado**: possibilidades e limites na Constituição de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

SOUZA, Anelise Andrade de. **“Atuação de conselheiros de alimentação escolar e nutricionistas responsáveis técnicos pelo programa nacional de alimentação escolar segundo suas atribuições legais**: estudo em municípios de minas gerais e espírito santo, 2009-2013”. 2015. p. 22 a 23. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Saúde e Nutrição, Universidade Federal deOuro Preto, Ouro Preto, 2015.

SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. Controle Social e Políticas de Saúde. **Cad. Saúde Pública [online]**. Rio de Janeiro, v.8, n. 4, p. 366-378, out./dez., 1992. ISSN 0102-311X.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001. 224 p.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**: a Pesquisa Qualitativa em Educação – O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.