

“CONTROLE SOCIAL” NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: REVISITANDO O MARCO REGULATÓRIO

The “social control” in the national school food program: revisiting the regulatory framework

Florentina Oliveira Machado¹
Paulete Goldenberg²

Resumo

O artigo tem como propósito tecer considerações sobre o modelo do controle social exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Compondo um contexto maior de pesquisa, o presente segmento se circunscreve à consideração da base legal. Adotando uma abordagem qualitativa, os procedimentos metodológicos se prenderam à análise de artigos de leis e normas levando em consideração a democracia sob os aspectos da soberania, cidadania, autonomia, participação e emancipação. Para tratamento e análise dos dados recorreremos à técnica da “análise de conteúdo”. Os resultados revelam que a concepção do modelo atende aos princípios da cidadania ativa, mas apresenta inconsistências na sua estruturação favorecendo uma relação de dependência, conselheiro-gestor, que atrela os Conselhos ao Poder local. No contexto destas restrições, o estudo sinaliza para a necessidade de investigações envolvendo as práticas concretas de controle social, na perspectiva da avaliação do cumprimento da cidadania ativa.

Palavras-chave: Controle Social. Cidadania Ativa. Participação Popular.

Abstract

This article aims to elaborate about the model of social control exercised by the Board of School Meals under the National School Feeding Programme – PNAE. Composing a larger context of research, this segment is limited to consideration of the legal basis. Adopting a qualitative approach, the procedures are held to the analysis of articles If laws and regulations taking into consideration the aspects of democracy under the sovereignty, citizenship, autonomy, participation and empowerment. For processing and data analysis we used the technique of “content analysis”. The results show that the model meets the design principles of active citizenship, but has inconsistencies in its structure favoring a relationship of dependency, counselor-manager, which binds to the Local Government Councils. Within these constraints, the study points to the need for investigations involving the concrete practices of social control, from the perspective of measuring compliance of active citizenship.

Key words: Social Control. Active Citizenship. Popular Participation.

¹ Economista. Especialista em Administração Pública. Mestre em Ensino em Ciências da Saúde. Gerente de Faturamento, Arrecadação e Cobrança da Imprensa Nacional/Casa Civil/Presidência da República.

² Socióloga. Doutora em Saúde Pública pela FSP-USP. Docente do programa de Pós Graduação em Ensino Superior em Saúde do CEDESS-UNIFESP.

Introdução

O controle social institucionalizado nas políticas públicas é originário do Estado democrático constitucional brasileiro que emerge na década de 80, no movimento de redemocratização do País. Sua institucionalização é inerente ao processo de descentralização político-administrativa, quando o financiamento das ações sociais evoluiu do caráter de transferências voluntárias - repasse de recursos financeiros que não decorre de determinação constitucional ou legal para transferências legais constitucionais (CGU, 2005), o que representa um avanço rumo à consolidação dos direitos do cidadão. Esse modelo de descentralização, hoje em curso no País, se caracteriza por manter a responsabilidade pelo desenho da política e a definição das regras de execução a cargo do governo federal (poder central) e transferir a execução das políticas para governos locais (estados, municípios e escolas) sob controle da sociedade civil representada em conselhos de controle social (BRASIL, 1997).

Na ausência da disseminação de uma consciência cidadã na sociedade, esse movimento colocou para o cidadão a possibilidade de participante dos mecanismos de poder. Valorizando esta atuação como originária da sociedade, o controle passa a exigir novos espaços de concretização - os conselhos - constituídos de representantes da sociedade civil, escolhidos em seus variados segmentos. Com o intuito de buscar o compartilhamento das decisões e a coparticipação na gestão dos serviços e das políticas públicas, essa possibilidade de participação é referenciada como a prática concreta da soberania popular que supõe “a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder ou os poderes” (BNEVIDES, 1998 p. 20).

Empregado de forma ambígua, o termo controle social é referenciado, predominantemente, ao fato do controle ser exercido sobre membros da sociedade. Quando os cidadãos se organizam em instâncias representativas e participam na gestão das políticas públicas, eles exercem o controle – social porque originário dos membros da sociedade – sobre os poderes públicos. É nesta perspectiva - do controle da sociedade sobre o Estado – que se coloca o questionamento sobre o controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar, na investigação realizada.

No setor educacional o modelo de controle social foi se estruturando sob variados comandos originários de conselhos que se subdividem por atribuições, conforme o Quadro I.

Quadro I – Classificação de Conselhos, segundo área de atuação.

CONSELHOS	ATUAÇÃO
Conselho Federal de Educação (CFE)	Gestão dos sistemas de ensino
Conselho Estadual de Educação (CEE)	Gestão dos sistemas de ensino
Conselho Municipal de Educação (CME)	Gestão dos sistemas de ensino
Conselhos Escolares (CE)	Gestão das Instituições Educacionais
Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS)	Acompanhamento da distribuição e execução de recursos do FUNDEB
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	Acompanhamento e fiscalização de recursos destinados à alimentação escolar.

(SEB/MEC - PNFCE, 2005)

A multiplicidade de comandos no controle social do setor educacional reflete a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) o que segundo o Documento Base Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) “configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País”, (CONAE, 2010, p. 19).

A criação de um sistema único de educação (federalização) passa, *in verbis*:

[...] obrigatoriamente, pela regulamentação [de um] regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população [...], em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos políticos pedagógicos das instituições de ensino (2010, p. 19).

O Conselho de Alimentação Escolar espelha o modelo dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS/FUNDEF), criados pela Lei nº 9.424/1996. A partir dessa Lei, o papel do controle social apresenta um novo desenho com forte sentido fiscal, semelhante às atribuições dos controles interno e externo de governo (Artigos 70 e 71 da CF/1988).

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) regulamentou esse novo desenho de controle social de cunho fiscal, focado em repartição, transferência e aplicação de recursos, baseado no do CACS/FUNDEF e estendeu para as demais políticas não financiadas com recursos desse Fundo a obrigatoriedade de criação:

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

Estruturados a luz desse modelo, hoje existem aproximadamente 5.594 Conselhos de Alimentação Escolar alcançando a totalidade dos estados e municípios brasileiros (5.567 municípios, 26 Estados e 1 Distrito Federal), envolvendo cerca de 70 mil conselheiros dentre titulares e suplentes (FNDE - Sistema CAE VIRTUAL, 2010).

As atribuições do CAE envolvem ações de acompanhamento físico-financeira da execução do Programa, conforme previsto na Lei 11.947/2009, *in verbis*:

Art. 27. Compete ao CAE:

I - Acompanhamento e fiscalização do cumprimento das diretrizes do PNAE; II - acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; III - zelo pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos; IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a gestão do Programa.

Assim, a estruturação do modelo reservou ao cidadão uma participação limitada, restrita a ações de fiscalização, quando na verdade, o exercício do controle social requer coparticipação. O fato do cidadão não ser coautor das ações confere-lhe maior dificuldade em se apropriar do conhecimento, requisito básico para a atividade de controle social.

Se considerarmos o Estado incorporando a sociedade civil, a participação ganha nova conotação. Tal perspectiva encontra respaldo no modelo de estado ampliado no qual, de acordo com Canivez, os indivíduos são o próprio estado, onde, seguindo a fórmula de Eric Weil “todo cidadão é considerado um governante em potencial” (CANIVEZ, 1991, p. 31). O modelo de estado constitucional democrático brasileiro é compatível com essa concepção. Contudo, a participação não deve se restringir, por exemplo, ao direito de votar que coloca o cidadão, quase sempre, na condição de governado. Nessa perspectiva, a educação do cidadão enquanto requisito para participação, também não deve se restringir a informação sobre direitos e deveres, para a eles se conformarem. Na verdade, deve haver uma educação que corresponda à instituição do cidadão enquanto um governante em potencial.

Essa visão remete à concepção de cidadania ativa de Canivez que, remontando à origem clássica do termo, desde Aristóteles, reafirma que “a cidadania é, pois, a participação ativa nos assuntos da cidade. É o fato de não ser meramente governado, mas também governante” (CANIVEZ, 1991, p. 30). Nesse caso, o que demarca a condição de cidadão é a participação ativa e, seguindo Hannah Arendt, Canivez vincula a participação ativa à

possibilidade de ser coparticipante no governo. Nessas condições, o controle social se destaca em importância, como estratégia para aprofundamento da democracia (DAGNINO, 1994).

O controle social autorizativo – normatizado, regulado em lei - traz implícita uma contradição de origem por referência conceitual, na medida em que contrapõe a participação livre/ativa com a participação regulada e, até mesmo, impositiva. Ao agrupar numa mesma instância deliberativa gestores públicos (controlados) e conselheiros (controladores), faz transparecer interesse em amortecer conflitos e tensões, refreando o processo de emancipação. Sader (2003), citando Izabel Guerra, refere que o controle social, regulado, pode funcionar, nestas condições, como modalidade de cooptação do cidadão. Tal ambivalência delinea indagações sobre o tipo de controle social exercido pelo CAE ou, em outros termos, se a regulação limita ou potencializa o exercício do Controle Social. Diante destes questionamentos, colocou-se o propósito de investigar, no plano legal, o modelo de controle social exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, na perspectiva da cidadania ativa.

Metodologia

Diante das inquietações acima referidas, a pesquisa, na linha dos levantamentos documentais, envolveu a análise de artigos de leis e normas que integram o marco regulatório do controle social do PNAE. Dentre os documentos arrolados foram consultados: a Constituição Federal (1988), o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995), a Lei nº 9.394 (1996) de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 10.172 (2001) do Plano Nacional de Educação, Lei 11.947 (2009) e Resolução/FNDE nº 038 (2009).

Com base na transcrição literal das informações coletadas, o estudo recorreu à técnica do levantamento temático ou de conteúdo (MINAYO, 2008). Identificadas as unidades/ singularidades de sentido, por referência às disposições legais, as informações foram categorizadas em função do referencial teórico adotado, de forma a balizar a interpretação dos dados. Vislumbrando a identificação de congruências, divergências e (in) consistências no âmbito da legislação que pudessem (in) viabilizar a concretização do controle social nos parâmetros em que foi regulado, o levantamento levou em conta as seguintes categorias:

- Democracia, levando em consideração os princípios da soberania, cidadania, autonomia, participação e emancipação,

- Delegação de atribuições, na forma de extensão de prestação de serviços públicos federais no plano local, levando em conta o processo de descentralização da execução da política de alimentação escolar;
- Tutela, no sentido de preparação dos conselheiros e provimento dos conselhos de estrutura material, por estados e municípios;
- Coação, na perspectiva da ação indutora do controle social, mediante ameaças ao cerceamento do direito ao alimento;
- Autoritarismo, que, contrariando o exercício da democracia, deixou a critério dos segmentos representados a recondução ilimitada de conselheiros.

Resultados e Discussão

Ao fundamentar-se no Estado Democrático de Direito o controle social tem como marco regulatório maior a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que assegurou os direitos sociais e individuais e a soberania popular (Preâmbulo e art. 1º), contemplando amplamente o princípio da democracia, considerada na perspectiva de autores como Benevides (1998), Sader (2003), Canivez (1991), Dagnino (1994).

A CF/1988 garante no seu Título I, artigo 1º e artigo 4º, como fundamentos do Estado Democrático, dentre outros, a cidadania, a democracia representativa, a democracia direta e a prevalência dos direitos humanos, *in verbis*:

Art. 1 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;

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente [...].

[...] Art. 4 A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...] II – prevalência dos direitos humanos.

A soberania popular se concretiza quando o cidadão participa diretamente das decisões de interesse coletivo ou elege seus representantes para tomar decisões em seu nome, elaborando as leis e fazendo a gestão dos bens públicos. Para agir diretamente, o cidadão pode utilizar-se de instrumentos de democracia participativa, previstos no Art. 14 da CF/1988, tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular – o que coincide com as disposições de

Benevides (1998). Nessas condições, pode escolher, inclusive, o modelo de sociedade, o sistema político que deseja para seu País, como coloca Dagnino (1994).

O modelo de Estado democrático constitucional brasileiro, ao combinar democracia representativa com participação direta dos cidadãos – condição que favorece o controle da sociedade civil sobre o Estado como coparticipante do governo - é compatível com a perspectiva de que todo cidadão é um governante em potencial, como dispõe Canivez (1991). Assim, ao cidadão é facultado deliberar na formulação, acompanhamento, avaliação e controle das políticas e das ações públicas, em todos os níveis (Art. 1º, Incisos I, II e § único; art. 4º, Inciso II; art. 5º, Inciso XIV; art. 10; art. 14, Incisos I a III; art. 194, § único, Inciso VII; art. 204, Incisos I e II; e art. 206, Inciso VI, da CF/1988).

A CF/1988, ao prever a democracia direta, a soberania popular e os instrumentos de participação no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, Art. 5º; Capítulo II - Dos Direitos Sociais, Art. 10; Capítulo IV - Dos Direitos Políticos e Art. 14, garantiu a participação como um direito dos cidadãos além de oferecer os meios para sua concretização, condições básicas para o exercício do controle social, *in verbis*:

Art. 5 Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

[...] Art. 10 É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e de deliberação.

[...] Art. 14 A Soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei mediante:

I – Plebiscito;

II – Referendo;

III – Iniciativa popular

[...]

Duas diretrizes norteiam a ordem social vigente no País: a descentralização político-administrativa e a participação popular na gestão das políticas e dos serviços públicos. Essas diretrizes são a base, os pilares de sustentação do controle social, nos parâmetros ora investigados, pois a um só tempo aproxima as políticas públicas aos seus beneficiários no plano local e os envolve no processo de participação, o que, segundo Sader (2003), facilita o

controle destas pelo cidadão (Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo II – Da Seguridade Social, Seção I – Disposições Gerais, Art. 194; Seção IV – Da Assistência Social e Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I – Da Educação, Artigos 204 e 206), *in verbis*:

Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

[...] VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

[...] Art. 204 - As ações governamentais na área de assistência social serão realizadas com recursos da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

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

[...] VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei [...]

No âmbito da reforma do aparelho gestor de Estado, o Plano Diretor (BRASIL/PDRAE, 1995), considerou os Conselhos de Controle Social, dentre outros mecanismos, como instâncias de deliberação, de definição e avaliação das ações públicas, *in verbis*:

A modernização do aparelho de Estado exige, também, a criação de mecanismos que viabilizem a integração dos cidadãos no processo de definição, implementação e avaliação da ação pública. Através do controle social crescente será possível garantir serviços de qualidade (BRASIL/PDRAE, 1995 p. 40).

Na hierarquia das normas estudadas esse Plano Diretor (BRASIL/PDRAE, 1995) foi a primeira norma a regulamentar as diretrizes constitucionais de participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas de modo a fortalecer, *in verbis*: [...] “práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas” (BRASIL/PDRAE, 1995).

Com o objetivo de desenvolver uma cultura de criação de mecanismos de gestão democrática, esse Plano apresenta uma concepção de modernização do Estado para a

prestação de serviços públicos de qualidade diretamente relacionada a uma crescente atuação da sociedade no controle social desses serviços. Ou, em outros termos, condicionou a efetividade da política pública à coparticipação da sociedade civil organizada, na sua gestão. Dessa maneira, o fomento ao controle social preconizado na reforma do aparelho de Estado em nada diverge das diretrizes constitucionais a esse respeito.

No âmbito da reforma, de acordo com o Plano Diretor (BRASIL/PDRAE, 1995), a defesa por serviços públicos de qualidade é idealizada tanto no nível administrativo como no plano político. No nível administrativo envolve instituições que integram o aparelho gestor de Estado, as quais têm como meta prestar serviços públicos de qualidade. No plano político é pauta da sociedade civil cobrar o cumprimento dessa meta e, para tal, utiliza as instituições fundamentais da democracia onde os cidadãos atuam na defesa de direitos individuais e sociais como também dos “direitos públicos” à participação igualitária (BRASIL/PDRAE, 1995). Assim, se os conselhos de controle social podem ser localizados no plano político, a situação sugere a prevalência da atuação política dos conselheiros em detrimento da ação meramente fiscalizadora de atos administrativos de gestores públicos.

Dessa forma, o controle social coloca os conselhos na interface da sociedade civil com o Estado, posição que o favorece enquanto estratégia de participação. Nesse movimento, os cidadãos fazem intervenções políticas alternadas, às vezes contrárias à democracia representativa e em outros momentos a complementando, coincidindo com a perspectiva de Benevides (2006) segundo a qual democracia representativa e participação direta dos cidadãos devem conviver harmonicamente. No plano da cidadania ativa, na cogestão das políticas públicas, os cidadãos atuam ora requerendo o cumprimento dos direitos formalizados (SADER, 2003), ora construindo novos direitos ou aprofundando a relação com o Estado. Nesse processo, na ausência de uma tradição democrática, sobressai o caráter estratégico do controle social na consolidação da democracia (DAGNINO, 1994).

A Lei 11.947/2009 (Lei do PNAE) estabelece que a União deve cooperar com o processo de capacitação de recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social do Programa, que é de responsabilidade de estados e municípios, mas não foram identificadas nas normas as diretrizes para um programa de capacitação, nem mesmo com ênfase em atribuições de cunho técnico/fiscal. Essa situação induz ao entendimento de que o processo educativo de conselheiro não tenha alçado relevância compatível com a proposta da participação cidadã.

Para que a sociedade participe democraticamente em regime de soberania popular que respeita os direitos humanos, de acordo com Benevides (1998) o direito à participação não pode prescindir da educação para a cidadania. Assim, a concretude do controle social requer um processo educativo, permanente, que alcance além da preparação técnica, a dimensão mobilizadora de fomento à participação de modo a influenciar a sociedade a participar nas decisões de governo, dando maior visibilidade às ações com vistas à garantia de sua concretização. Outra dimensão do processo educativo refere à transformação do próprio cidadão em direção a desconstrução de velhos costumes e a construção de novas referências com vistas à emancipação do sujeito humano sob os aspectos políticos, sociais, culturais e ambientais, resultando em um novo modelo político de viver civilizado e emancipador, que conforme refere Bertaso (2004) pode ser vislumbrado pela ampliação da esfera pública. O processo educativo, nessas condições, aproxima o controle social das funções deliberativa, consultiva, fiscal e mobilizadora (SEB/MEC - PNFCE, 2005).

No campo da gestão dos serviços educacionais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (BRASIL, 1996a) regulou a criação de conselhos para atuação coparticipativa na gestão democrática das instituições de ensino, *in verbis*:

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

[...]; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996a).

A LDB orientada pela reforma do aparelho de Estado regulamentou o controle social na gestão das escolas públicas de educação básica como um processo de gestão democrática pelos conselhos escolares, com participação de representantes da comunidade escolar (Art. 14, inciso II, da Lei 9.394/1996).

Os Conselhos Escolares representam o controle social na gestão dos serviços públicos e, teoricamente, atendem aos princípios constitucionais da democracia participativa, envolvendo a participação das pessoas que trabalham na escola e dos beneficiários dos serviços por ela prestados, em todo o processo de gestão desde a elaboração do projeto político pedagógico. Para assegurar a gestão democrática nas unidades escolares esse modelo também traz a prerrogativa de “autonomia pedagógica e administrativa e de gestão pedagógica” (Art. 15 da Lei 9.394/1996). Essa prerrogativa implica em descentralização da gestão, resultando em maior aproximação das políticas e dos serviços públicos à população beneficiária o que facilita o controle pelo cidadão, de acordo com Sader (2003).

A perspectiva de participação popular apreendida na CF/1988, no PDRAE/1995 e na LDB/1996 se aproxima quanto à forma, sugerindo cogestão nas políticas e serviços públicos, coincidindo com as disposições de Machado (2008) a respeito.

O ponto de consistência entre a CF/1988, PDRAE/1995 e LDB/1996 se estabelece exatamente na previsão de controle social em todas as etapas da gestão das políticas públicas - da formulação à avaliação dos resultados produzidos, divergindo, nesse aspecto, da Lei 11.947/2009 e da Resolução/FNDE 038/2009 que preconizam o controle com foco em acompanhamento e fiscalização.

Antes da experiência de Conselhos Escolares, trazida pela LDB, em 1996 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEF (BRASIL, 1996b), com o objetivo de distribuição dos recursos da educação com maior equidade e na perspectiva de controle financeiro do ensino fundamental pela União, *in verbis*:

Art. 4º - O acompanhamento e 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 [...] (BRASIL, 1996b).

Com esse Fundo surgem os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACS, com atribuições focadas em repartição, transferência e aplicação de recursos (Art. 4º, da lei 9.424/1996). Esse modelo se institui face às necessidades advindas do processo de descentralização de recursos em cenário brasileiro que combina grandes dimensões continentais e regime federativo, características que podem dificultar e onerar o processo de controle pelo Estado.

Em que pese a base legal do controle social vir orientando a participação popular para uma gestão co-participativa, a partir da Lei do nº 9.424/1996 (FUNDEF), o controle social apresenta um novo desenho com forte sentido fiscal à semelhança das atribuições dos controles interno e externo, previstas nos artigos 70 e 71 da CF/1988 (BRASIL, 1988), *in verbis*:

[...] 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.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, [...]

O modelo do FUNDEF expandiu para as demais políticas públicas não financiadas com recursos desse Fundo, por autorização do Plano Nacional da Educação – PNE/2001, que estabeleceu a obrigatoriedade de criação: “Em todos os níveis, de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF” (BRASIL, 2001).

O PNE enquanto norma organizadora da educação nacional trata da articulação e do desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e sua integração com as ações do poder público. Define o PNE que essa integração deve ocorrer com participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico das escolas e concomitante participação das comunidades (escolar e local) nos conselhos de gestão das instituições de ensino (BRASIL, 2001).

A partir de então, o controle social estruturado de maneira fragmentária no setor educacional, se concretiza nas políticas públicas confirmando tendências à especialização. Essa nova realidade comporta condição que pode comprometer o fortalecimento da cidadania, pois ao fragmentar o controle sob variados comandos sugere a especialização do conselheiro em fiscalização, por exemplo, alijando-o da etapa de criação da política pública ou, na concepção de Benevides (2008), do processo criativo e transformador.

Nessas circunstâncias, o modelo traz distorções relacionadas à função política do controle social além de favorecer a proliferação de conselhos sob variados comandos com sobreposição de atribuições. Essas distorções, certamente, comprometem a função mobilizadora do controle social enquanto estratégia para aprofundamento da democracia e fragilizam a cidadania ativa ao cercearem a possibilidade de participação popular nas etapas de planejamento, formulação, execução e no controle das ações em todos os níveis. As inconsistências se prendem a divergências entre o preconizado na CF/1988, PDRAE/1995 e LDB/1996 e a estruturação do modelo a partir da Lei do FUNDEF.

Tomando como referência o modelo do FUNDEF, o controle social no PNAE foi regulamentado. Atualmente sob a égide da Lei 11.947 de 16 de junho de 2009 e Resolução/FNDE nº 38/2009, esse marco regulatório o inscreve como controle social com atribuições de caráter fiscal - autorizativo (Art. 18 da Lei 11.947/2009), tutelado (Art. 17 da Lei 11.947/2009), coercitivo (Art. 20 da Lei 11.947/2009) e autoritário (Art. 18 da Lei 11.947/2009).

A autorização refere à institucionalização, ou seja, a delegação da União aos conselhos para que esses realizem o controle social de suas políticas. A tutela é compreendida como a obrigação de estados e municípios viabilizarem as atividades de controle social, ou seja, garantir condições de trabalho aos conselheiros. A coação no sentido de fomentar o controle social é representada pela ameaça de cortes de recursos para alimentação escolar, ao ente que não constituir o conselho ou não mantê-lo regularizado. O autoritarismo refere à previsão de recondução ilimitada de conselheiros (reeleição), a critério das bases, *in verbis*:

Art. 17 - [Cabe] aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições [...], as seguintes atribuições:

[...] VI - fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população;

Art. 18 - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão no âmbito de suas respectivas jurisdições [...], Conselhos de Alimentação Escolar – CAE.

§ 3º Os membros terão mandato de 4 (quatro) anos, podendo [serem] reconduzidos de acordo com a indicação de seus respectivos segmentos [...].

Art. 20 - Fica o FNDE autorizado a suspender os repasses dos recursos do PNAE quando os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios:

I - não constituírem o respectivo CAE ou deixarem de efetuar os ajustes necessários, visando o seu pleno funcionamento. [...].

A Lei nº 11.947/2009 e Resolução/FNDE nº 038/2009 definem como um dos princípios do Programa: a “participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas [...] para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada” (Art. 2º, Inciso IV da Lei 11.947/2009 e Art. 2º, inciso VII da Resolução/FNDE 038/2009).

No contraponto do princípio da participação popular anteriormente comentado, as atribuições de controle social estabelecidas nas duas normas (Art. 19, Incisos de I a IV da Lei 11.947/2009 e Art. 27, Incisos de I a IV da Resolução/FNDE 038/2009) referem a acompanhar ações realizadas o que sugere participação a “posteriori”, divergindo dos postulados constitucionais de concepção do modelo segundo os quais a função reservada ao controle social pressupõe democratização do processo de gestão abrangendo todas as etapas.

O acompanhamento requer presença do conselheiro durante a execução, mas não garante coparticipação. Já a fiscalização exige dos conselheiros uma ação deliberativa com “poder de polícia”. Esse procedimento, de acordo com a SEB/MEC, está cada vez mais presente na atuação dos conselhos de controle social nas políticas públicas, a exemplo do CAE.

O Conselho de Alimentação Escolar - CAE foi concebido nesse contexto legal “como órgão colegiado, de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de

assessoramento” (Art. 18 da Lei 11.947/2009 e art. 26 da Resolução/FNDE nº 038/1009) com atribuições de controle social na política de alimentação escolar (de caráter voluntário), na forma de prestação de serviços relevantes e não remuneradas (art. 18, § 5º da Lei 11.947/2009 e art. 26 § 7º da Resolução/FNDE 038/2009). Deve ser instituído e provido de condições materiais para o seu funcionamento, por estados e municípios (Art. 17 da Lei 11.947/2009 e art. 26 da Resolução/FNDE 038/2009).

Numa inversão de papéis, o modelo fez prevalecer uma atuação de cunho mais administrativo do conselho colocando dentre suas atribuições a de assessoria. Ora, se o CAE tem mandato eletivo político e do seu colegiado participa um conselheiro (indicado) pelo Poder Executivo, sendo este um representante do governo – gestor da política - deve, supostamente, responder pelo conhecimento técnico e, portanto, assessorar e prestar assistência técnica ao CAE.

A Lei 11.947/2009 e a Resolução/FNDE 038/2009, ao vincular as condições de funcionamento do conselho como uma obrigação do gestor cujos atos devem ser controlados pelo conselho por ele a ser criado, comprometeu a ação dos conselheiros frente ao poder local.

Assim estruturado, o controle social configura-se numa relação de dependência e de atrelamento do controle social ao poder local, fragilizando a autonomia do conselheiro. De modo a contemporizar os tradicionais controles de governo já existentes e visando a atender à lógica do processo de descentralização das políticas públicas, foi atribuída à sociedade civil a corresponsabilidade pelo controle da legalidade dos atos sem coparticipação na gestão.

Nessas condições, a União passa a regular e tutelar o controle social e para induzi-lo utilizou-se de subterfúgio autoritário, ao condicionar a estrutura de funcionamento dos conselhos à boa vontade do gestor local, fragilizando a autonomia do conselheiro e relegando o princípio ético que a função controle encerra.

De acordo com essas duas normas (art. 3º da Lei 11.947/2009 e art. 1º da Resolução/FNDE 038/2009), a alimentação escolar é “um direito do aluno da educação básica”. No entanto a liberação de recursos para esse fim ficou condicionada à constituição do conselho pelo gestor (Art. 20, Inciso I e art. 3º da Lei 11.947/2009, art. 37, Inciso I), ignorando, em contradição, a garantia do acesso ao alimento como um direito humano, conforme preconiza a própria legislação.

O fomento ao controle social da forma como está normatizada sugere o desenvolvimento do processo de constituição ou regularização do conselho no afã de atender formalidades legais de liberação de recursos públicos e divisão de responsabilidades. Ao

condicionar a constituição do conselho ao desembolso dos recursos, tal disposição implica em pressão no sentido do encurtamento de prazo para o desenvolvimento do processo democrático de eleição de conselheiros. Por outro lado, induz a uma corrida pela regularização dos processos administrativos de constituição dos conselhos, motivadores das transferências financeiras, o que pode resultar em gestão pública inercial - aquela que faz a mesma coisa o tempo todo, cada vez mais e do mesmo jeito e, dessa forma, provoca desperdício de tempo e oblitera a função mobilizadora do controle social no plano institucional.

Apesar de representar um avanço, o modelo apresenta divergências entre a concepção e a estruturação, além de perdurar com subterfúgios coercitivos e autoritários na indução e fomento. A coação é positiva quando tem o objetivo de induzir novos comportamentos, mas dependendo de como é utilizada pode implicar em atraso no processo de renovação dos costumes e na construção de novos valores, comprometendo as possibilidades de participação. Já os subterfúgios autoritários, quando necessários, são importantes para apressar o rompimento com um velho paradigma e a consolidação de uma nova ordem. Mas, são procedimentos que exigem revisão, pois são passageiros tornando-se desnecessários quer tenham sido ou não eficientes.

Essa estrutura que coloca as condições de trabalho de entes controladores na dependência da boa vontade dos entes controlados suscita questionamentos já formulados sobre a autonomia e a autodeterminação da pessoa se ela estiver numa relação de dependência, conforme aponta Ramos (2008). Nesses termos, surge a indagação de como compreender a autonomia do conselheiro perante o gestor local se suas condições de trabalho dependem do favorecimento deste.

Como contraponto ao atrelamento estabelecido, essas normas fazem o chamamento ao controle popular que, de maneira semelhante à CF/1988, autoriza a população a denunciar irregularidades identificadas na aplicação dos recursos. Quanto a esse aspecto, pode ser considerado um avanço do marco regulatório, na medida em que abre espaço para o exercício da função mobilizadora - responsável pelo fomento à participação – usando denominação referida pela SEB/MEC – PNFCE (2005). Trata-se, porém, de um processo que a um só tempo libera e limita a participação, transparecendo uma regulação do cidadão pelo Estado, conforme sugere Bertaso (2004).

O modelo de processo eleitoral de conselheiros, teoricamente, atende aos princípios democráticos nos aspectos da proporcionalidade das representações e na forma de escolha dos conselheiros (Art. 18 §§ 1º, 2º e 3º da Lei 11.947/2009 e Art. 26 §§ 1º, 3º, 4º e 10º da Resolução/FNDE 038/2009). Porém, quanto à composição dos conselhos duas fragilidades se

apresentam. A primeira é a participação de representante do Poder Executivo no conselho, por indicação e com poder de decisão e a segunda é a recondução dos conselheiros a critério das bases dos segmentos representados (Art. 18, Inciso IV, § 3º da Lei 11.947/2009 e art. 26, Inciso IV, § 3º da Resolução/FNDE nº 038/2009). A presença do gestor no espaço deliberativo do conselho pode comprometer a perspectiva de controle da sociedade sobre os poderes. Quanto à renovação do conselho, da forma como está regulada, implica em prejuízos ao direito de participação de outros cidadãos.

Considerações Finais

O estudo evidenciou que, no plano formal, a concepção do modelo de controle social atende aos princípios da democracia e assegura o instituto da coparticipação, no entanto a configuração operacional autorizativa do modelo apresenta problemas que podem, na concretude do seu exercício, comprometer a cidadania ativa e fragilizar a autonomia de participação dos conselheiros.

A concepção do modelo de controle social no plano legal, considerado a Constituição Federal/1988, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado/1995 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/1996, contempla a cidadania ativa no âmbito da democracia participativa. No entanto, a partir da Lei 9.424/1996 que criou os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, o modelo se estruturou nas políticas públicas de forma fragmentada, com foco em fiscalização de distribuição e execução de recursos financeiros no âmbito da descentralização. Nesse caso, considerada a regulamentação do Conselho de Alimentação Escolar espelhada no modelo do FUNDEF, ele encerra limitações no tocante ao exercício do controle social na perspectiva da cidadania ativa.

O modelo de processo seletivo de conselheiros previsto na legislação, teoricamente, atende aos princípios da democracia nos aspectos da proporcionalidade das representações e na forma de escolha dos conselheiros. Quanto à composição do conselho, a presença de representante do Gestor no conselho, por indicação e com poder igual ao de representantes dos outros segmentos, sugere comprometimento da legitimidade do conselho, por constituir-se num possível elemento de inibição da função dos conselheiros.

Outro aspecto da legislação que, em princípio, compromete o amplo direito à participação, é a recondução dos conselheiros ao conselho por prazo indefinido, por decisão dos segmentos representados. A renovação do conselho, nessas condições, implica em

prejuízos ao direito de participação de outros cidadãos, além de atropelar a função mobilizadora do controle social.

No plano institucional, o provimento das condições materiais de funcionamento do controle social acabou ficando a cargo dos estados e dos municípios – que constituem os entes a serem controlados pelos conselhos. Tal atrelamento sugere um contingenciamento ao exercício da autonomia dos conselheiros, incompatível com a proposta de descentralização associada ao controle social. Resguardando a integridade ética associada ao exercício do controle social de caráter voluntário, tal situação poderá vir a ser contornada com a transferência desse encargo para a União. Se esta proposta atende aos anseios da preservação da descentralização, certamente, ela coloca em questão a relação processual entre centralização & descentralização.

A ação do controle social, na perspectiva da cidadania ativa, requer maior espaço de atenção aos procedimentos educativos de conselheiros, nas dimensões técnica, ética e política. Considerado o caráter estratégico do controle social, vale ressaltar que a lacuna nesse âmbito pode comprometer o processo de sua implementação.

A regulação apontada originalmente como fator limitante do exercício democrático é intrínseca ao modelo de controle social no âmbito da descentralização. Não se trata, entretanto, de excluir a regulação, mas de aparar arestas no sentido de garantir o caráter estratégico do controle social no aprofundamento do processo da democracia participativa.

Referências Bibliográficas

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A Cidadania Ativa: Referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3ª edição. São Paulo: Ática, 1998.

_____, M. V. 09/05/2006. **Soberania Popular**. Fundação Perseu Abramo: Teoria e Debate nº 39. Entrevista concedida a José Corrêa Leite.

BERTASO, João Martins. **Cidadania e direitos humanos: Um trânsito para a solidariedade**. 2004. 666 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal/SC, Santa Catarina.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL/PDRAE. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/public_04/COLECAO/PLANDI.htm. Acesso em: 16 jul. 2009, 368 p.

BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996a**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/I9394.htm. Acesso em: 16 jul. 2009.

BRASIL. **Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2009.

BRASIL. **Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996b**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm. Acesso em 16 de outubro de 2011.

BRASIL. **Medida provisória nº 1.784, de 14/12/1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Artigos/1784.htm. Acesso em 04/09/2010. Acesso em 04/09/2010

BRASIL. **Lei 11.947, de 16 de junho de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/_leis2009.htm. Acesso em: 16 jul. 2009.

CGU – Controladora Geral da União. Secretaria Federal de Controle. **Manual de Gestão de Recursos Federais para Agentes Municipais**, cartilha CGU 150205. qxd 14/03/05.

CANIVEZ, Patrice. **Educar o Cidadão?** 2ª Edição. Campinas, SP: Papiros, 1991.

CONAE (2010) – **Conferência Nacional de Educação**. Construindo o Sistema Nacional de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação – Documento Base Final. Presidência da República/ Ministério da Educação/ Secretaria Executiva/ Secretaria Executiva Adjunta, 2010.

DAGNINO, EVELINA. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, EVELINA (org). **Anos 90 – Política e sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense, 1994, pág. 103-115.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Sistema CAE-VIRTUAL. **Relatório do Sistema CAE-VIRTUAL**. Portal do FNDE: Sistemas Institucionais. Acesso em 25 jun. 2010.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle Social da política de assistência social pela sociedade civil: caminhos e descaminhos.** 2008. 163 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica/RS, Rio Grande do Sul.

MINAYO, MARIA CECLIA DE SOUZA. In DESLANDIS, SUELY FERREIRA; GOMES, ROMEU; MINAYO, MARIA CECÍLIA DE SOUZA (Org). **Pesquisa Social: tória, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

RAMOS, Carlos Augusto. **Coação e Autonomia em Kant:** as duas faces da faculdade de volição. *ethic@ - Florianópolis* v. 7, n 1, jun. 2008, p. 45 – 68. Disponível em: <http://www.cfh.ufsc.br/ethic@/et71art4.pdf> Acesso em: 12 jul. 2010.

SADER, EMIR. Por outras democracias. In: Santos, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.651-678.

SEB/MEC – PNFCE. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública/** Elaboração Genuíno Bordgnon. – Brasília: MEC, SEB, 2004.