

CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS PÚBLICAS - UM ESTUDO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA

Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos – UFPA

tefam@ufpa.br

Dalva Valente Guimarães Gutierrez – UFRGS

dalva.valente@gmail.com

Irlanda do Socorro de Oliveira Miléo – UFPA

irlanda@ufpa.br

Resumo: Este trabalho apresenta elementos para a discussão sobre o controle social da política de alimentação escolar, a partir da análise da implementação e atuação do Conselho de Controle Social da Alimentação no município de Altamira no Pará, que firmou parceria com o Instituto Ayrton Senna. O estudo é parte dos resultados parciais da pesquisa nacional que trata da “Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional”, financiada pelo CNPq.

Palavras-chave: controle social; parcerias público-privadas; gestão democrática

INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultante de estudos que vêm sendo desenvolvidos no âmbito da pesquisa local denominada “Contribuições de parcerias firmadas por municípios paraenses e o Instituto Ayrton Senna e a Fundação Vale do Rio Doce para oferta educacional e gestão da educação pública” vinculada à pesquisa nacional que trata da “Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional”, sendo esta parcialmente financiada pelo CNPq contando também com o apoio institucional da ANPAE. Ambas as pesquisas buscam analisar as conseqüências para a oferta e a gestão da educação pública das parcerias firmadas entre o público e o privado representados respectivamente por municípios brasileiros e organizações do Terceiro Setor, mais especificamente Prefeituras Municipais e o Instituto Ayrton Senna (IAS). No caso do Estado Pará, além do IAS, investiga-se também parcerias com a Fundação Vale do Rio Doce.

O presente texto apresenta alguns elementos para a discussão sobre Controle Social das Políticas Educacionais Públicas a partir da análise da implementação do Conselho de Controle Social da Alimentação Escolar no município de Altamira – PA utilizando-se como metodologia a análise documental e entrevistas semi-estruturadas.

A primeira parte trata de algumas reflexões teóricas a respeito do conceito de Estado e sociedade civil e da relação entre essas instâncias nos marcos do capitalismo do século XXI, objetivando esclarecer a lente teórica utilizada para a leitura do controle social no município de Altamira. A segunda trata de situar a discussão a respeito do controle social em suas bases históricas, conceituais e legais. A terceira e última parte busca mostrar a materialização do controle social em Altamira a partir da análise do Conselho de Alimentação escolar naquele município.

1 – ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: BUSCANDO CONSENSOS PARA A PERPETUAÇÃO DO CAPITALISMO?

As últimas três décadas do século XX representaram um marco nas reformulações das funções estatais decorrentes das mudanças macroeconômicas mundiais que inauguraram novas relações entre o Estado e a sociedade civil. Esta na concepção de Marx inspirado em Hegel é entendida:

[...] como medida de transição da sociedade feudal para a burguesia. Definida por Marx como o terreno do materialismo crasso, das modernas relações de propriedade, da luta de cada um contra todos e do egoísmo, a sociedade civil surge, insiste ele, da destruição da sociedade medieval. Anteriormente, os indivíduos eram parte de muitas sociedades diferentes [...] Quando essas sociedades se desagregaram, emergiu a sociedade civil, na qual o indivíduo tornou-se de suma importância. Os antigos laços de privilégio foram substituídos pelas necessidades egoístas dos indivíduos atomísticos, separados uns dos outros e da comunidade. Os únicos laços que existem entre eles são proporcionados pela lei, que não é produto de sua vontade [...] (BOTTOMORE; HARRIS; KIERNAN & MILIBAND, 2001, p. 351)

Os estudos de Coutinho (1989; 2000) dão conta de que para Gramsci, o conceito de “Estado restrito” exposto por Marx e Engels segundo o qual *o governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa* se torna insuficiente para dar conta da complexidade da relação entre Estado e sociedade num quadro de modificações crescentes em função da nova estrutura das democracias modernas. A estrutura do Estado que tinha na repressão – no monopólio legal, coerção, violência – o modo principal através do qual o Estado faz prevalecer sua natureza de classe não daria mais conta da nova realidade institucional e social a partir do século XX que, dada a sua complexidade, passa a demandar menos força e mais

consenso para a obtenção da hegemonia¹. Na concepção gramsciana, o Estado é então compreendido não somente como a sociedade política que representa o sentido de coerção, de ditadura, de violência, enfim, de “máquina de repressão”, mas é também uma espécie de Centauro e tem também o seu lado humano, a instância da hegemonia, que é “a sociedade civil como esfera da educação permanente do consentimento das grandes massas” (SOARES, 2001, p. 101). A complexidade do Estado e o protagonismo que emergia de novas organizações de massa demandavam uma “socialização política” e uma ampliação do conceito tradicional de Estado, processo assim explicitado por Coutinho (2000, p.28):

Nos primeiros regimes liberais, de participação restrita, o Estado aparecia praticamente como o único ator político coletivo. Com a socialização da política, essa situação se altera: surge uma complexa rede de organizações coletivas, de sujeitos políticos de novo tipo, com um papel mais ou menos decisivo na correlação de forças que determina os equilíbrios de poder. Com isso, a esfera da política se amplia para além do âmbito do Estado em sentido estrito, ou seja, das burocracias ligadas aos aparelhos executivos e repressivos. Ao lado do Estado-coerção, surge o que Gramsci chamou de “sociedade civil”, formada pelo conjunto plural dos sujeitos políticos coletivos, ou, na terminologia do pensador italiano, pelos “aparelhos ‘privados’ de hegemonia”. Com o ingresso na esfera pública de múltiplos interesses organizados, a obtenção do consenso – da hegemonia resultante da busca de legitimação – tornou-se um recurso decisivo da ação política.

Por conseguinte, a visão de Estado de Gramsci poderia ser resumida na seguinte estrutura: *Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção* (GRAMSCI, 1989, p. 149). Esses são os elementos que o fazem conceituar o Estado como um *conjunto de atividades teóricas e práticas com as quais a classe dirigente justifica e mantém não somente a sua dominação, mas também consegue obter o consenso ativo dos governados* (GRAMSCI, apud SEMERARO, 2001, p. 75).

Se levarmos em consideração a concepção de sociedade civil de Gramsci como espaço de disputa, de concepções diferenciadas de mundo, talvez seja mais fácil entendermos a dificuldade de se fazer o controle social de políticas públicas. A sociedade não é neutra nem tampouco harmônica, e os antagonismos e conflitos de classe tendem a refletir-se nas organizações que compõem esses conselhos. Neste sentido, Montaño (2002) evidencia a impropriedade da expressão *organizações da sociedade civil* ou *organizações do Terceiro Setor*, e diríamos até mesmo a expressão *entidades públicas não-estatais*, na medida em que com elas *equaliza-se numa mesma*

categoria, um conjunto heteróclito e contraditório de setores, não apenas diversos, mas fundamentalmente antagônicos (MONTAÑO, 2002, p.274).

Ao pensá-los como sujeitos unos, destituídos dos antagonismos e complexidades próprios das relações de classe, corre-se o risco de se adotar uma visão ideológica da sociedade civil, como se tudo o que daí proviesse estivesse comprometido com objetivos de emancipação. Pelo contrário, como parte da totalidade social, a sociedade civil deve ser vista como complexidade, diversidade e até mesmo antagonismo, já que é composta por setores dos mais diversos interesses particulares e de classe. De fato, a visão de classe do Movimento dos Sem Terra - MST certamente não é a mesma que a da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP, embora ambos pertençam genericamente ao terceiro setor ou sociedade civil. Nesta perspectiva, segundo o autor, seria mais apropriado falar de lutas *na* sociedade civil e não *da* sociedade civil uma vez que as lutas aí travadas *não são lutas da sociedade civil contra o Estado, mas lutas dos trabalhadores contra o capital, desenvolvidas ora no Estado, ora na sociedade civil, ora no mercado, ora no espaço produtivo* (MONTAÑO, 2002, p.276).

A mistificação, a personificação e a homogeneização da sociedade civil ou do terceiro setor *contribui para facilitar a hegemonia do capital* (IDEM, p.280) na medida em que desarticula a luta e obscurece as relações de classe, presentes na sociedade.

É nos marcos dessa permanente busca de consenso por parte dos que detêm os meios de produção neste início do século XXI, que entendemos que se configura o hibridismo que tem permeado as relações entre Estado e Sociedade Civil materializando-se nas parcerias público-privadas na gestão de políticas sociais. A busca de consenso também perpassa a criação de organismos de controle social a partir do final do século passado, tais como o Conselho Municipal de Alimentação Escolar.

2 – CONTROLE SOCIAL: marcos históricos, conceituais e legais

A derrocada do governo militar, no Brasil, de cunho fortemente centralizador em meados da década de 1980, abriu novas perspectivas de participação popular na definição de políticas públicas. Assim, temas como participação, democracia, cidadania, passaram a ser constantes nas pautas de reivindicações populares em favor da adoção de práticas voltadas para o fortalecimento e para a garantia da presença da sociedade civil nos processos decisórios da administração pública. Buscava-se democratizar as relações de poder por meio da criação de mecanismos que oportunizassem a elaboração, o

acompanhamento, o controle da implementação de políticas públicas, especialmente as educacionais.

A resposta a essas reivindicações se consubstancia por meio da institucionalização de Conselhos Gestores, prevista pela Constituição Federal de 1988 atribuindo à sociedade possibilidades mais concretas de participar da gestão da coisa pública. Ao estabelecer o direito de participação popular nas decisões estatais por meio de associações representativas no planejamento municipal (Artigo 29, XII), no gerenciamento da seguridade social (art. 194, parágrafo único, VII), na saúde (art. 198, III), na assistência social (art. 204, II), na educação (Art. 206, inciso VI) abre-se um grande leque para legitimar tais conquistas. Desta forma, a *criação de conselhos está intimamente vinculada, nesse período [década de 1980], à democratização do público e ao controle social* (PERONI, 2008, p. 195).

O sistema de controle, esboçado na Constituição Federal de 1988, baseia-se nos sistemas de freios e contrapesos pela separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) que, em seu Art. 74, determina a necessidade de os poderes manterem de forma integrada um sistema de controle interno, bem como um sistema de controle externo exercido pelo legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas. O artigo 70, § único, determina ainda a exigência de prestação de contas pelos gestores públicos definindo que:

prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998² e seus desdobramentos, que propiciou a associação entre o setor privado e público na gestão pública, implicou na expansão da participação da sociedade no controle da administração contribuindo assim para o que tem sido denominado de “controle social”.

É também no limiar dos anos de 1990, que a participação e a democratização da gestão educacional são ressignificadas em função da crise fiscal do Estado que implicou na redefinição de seu papel (PERONI, 2003). Assim, ao longo dessa década, o Estado buscou novas formas de gestão dessas políticas repercutindo numa maior responsabilização da própria sociedade pela sua execução proliferando as parcerias público-privadas. No âmbito educacional:

este avanço institucional da idéia de participação na gestão e, especialmente no controle das políticas educacionais tem levado,

inclusive, a uma pulverização dos espaços e a uma fragmentação da ação” (GOUVEIA e SOUSA, 2006, p. 138).

na medida em que os Conselhos passam a assumir funções antes restritas aos Tribunais de Contas.

Ao destacarmos a questão do controle social é importante salientar que este é um termo que apresenta diferentes significados, sendo, portanto importante situarmos a discussão teórico-conceitual a respeito.

O controle social na acepção de Berta Valle (2008, p. 66) pode ser entendido como *o acompanhamento e verificação dos gestores públicos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da participação da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações.*

A perspectiva de controle social defendida por Teixeira (2002, pp. 38-39) é apresentada por meio de duas dimensões:

A primeira corresponde à *accountability*, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes.

A idéia de responsabilização dos agentes públicos pelos atos administrativos guarda estreita relação com a visão da gestão gerencial ou de controle por resultados proposto pelo Plano Diretor de Reforma do Estado. Bresser Pereira (1997), um dos principais mentores do Plano, defende a existência de três mecanismos de controle fundamentais: O Estado, o mercado e a sociedade civil. No primeiro, estaria incluído o sistema legal ou jurídico constituído pelo conjunto de normas jurídicas representando o mecanismo mais geral de controle, pois estabelece os princípios básicos para que os demais mecanismos possam minimamente funcionar, ou seja, um macro-controle. Já o mercado seria o sistema econômico por meio do qual o controle se realiza via competição. Por fim, na sociedade civil estariam os grupos sociais que tendem a se organizar para defender interesses particulares ou públicos.

A partir dessa classificação e utilizando um critério funcional, o autor distingue três formas de controle: a) o controle hierárquico ou administrativo, que se exerce dentro das organizações públicas ou privadas; b) o controle democrático ou social, que se exerce em termos políticos sobre as organizações e os indivíduos; e c) o controle econômico, via mercado.

Se apelarmos à história do desenvolvimento do capital, vamos observar que nas sociedades primitivas e no patrimonialismo, o espaço público e o privado eram confundidos; no capitalismo liberal o espaço privado se separa do público e ganha autonomia; no capitalismo burocrático, o espaço público cresce, mas na forma de estatal; no capitalismo do século XXI o espaço público volta a crescer, mas no plano não-estatal do controle social. Os mecanismos de democracia direta tais como os Conselhos de Controle ficam em segundo plano na concepção de Bresser Pereira (1997, p. 76) que entende ser o mercado a melhor opção de controle, tal como afirma:

O mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência, obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado deverá ser escolhido como mecanismo de controle.

Ao contrário de Bresser Pereira, entendemos que a participação da sociedade civil como forma de controle é fundamental para o fortalecimento da democracia, pois ratifica a possibilidade do exercício da cidadania principalmente dos que não tem vez e voz, concordando com Jacobi (2008, p.119) para quem *a participação social caracteriza-se como importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, principalmente dos setores mais excluídos*. Neste sentido, o controle social é compreendido como a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania.

Arretche (1997) alerta para o fato de que a descentralização de políticas sociais se não vierem acompanhadas de descentralização de poder decisório, representará tão somente a desconcentração de funções. Para que o processo descentralizador democrático se concretize, é indispensável repensar os formatos das próprias instituições sociais, ou nas palavras da autora:

Isso não significa dizer que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não possa ser um elemento de radicalização e aprofundamento de democracia nas circunstâncias atuais. Mais que isso, faz sentido supor que instituições de âmbito local dotadas de efetivo poder, possam representar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo. No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão tomada. É necessário que se construa instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento

sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir (ARRETCHE, 1997, p. 133).

É na perspectiva de descentralização dos poderes decisórios que os Conselhos de Controle Social emergem ao longo da década de 1990. Um significativo arcabouço jurídico para a garantia do controle social por parte do cidadão brasileiro foi aprovado como parte dos desdobramentos da CF de 1988, tais como a LDB 9.394/96 (art. 72); a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério – FUNDEF e Lei 9.424/96 que o regulamentou, a Lei complementar 101/2000 chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); a Emenda Constitucional nº. 53 de 24/12/2006 e a Lei nº 11.494 de 20/06/2007 que cria e regulamenta o Fundo de Desenvolvimento, Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB respectivamente; a Lei 10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação entre outros instrumentos legais. Estes dispositivos legais prevêm a existência de conselhos de controle social, tais como Conselhos Escolares, Conselho de Alimentação Escolar – CAE, Conselhos Municipais de Educação e Conselhos de Controle Social – CACS do FUNDEF e do FUNDEB.

Vários estudos (DUARTE, 2008; JACOBI 2008; BARBOSA 2006; VALLE 2008; GUTIERRES e GEMAQUE 2005; SOUSA 2006) apontam os limites e as dificuldades de funcionamento dos Conselhos de Controle Social de recursos educacionais nas diferentes regiões brasileiras. A maior parte dos autores concorda que a dificuldade de efetividade desses Conselhos se deve entre outros fatores à falta de informação qualificada, pois em geral as mensagens são eminentemente técnicas e não permitem sua decodificação pelo cidadão comum. Exemplo disso é a linguagem financeira que dificulta o entendimento por parte dos conselheiros sobre o financiamento público, limitando o seu efetivo acompanhamento. Além disso, a forte influência do poder executivo na escolhas das entidades com assento nos conselhos repercute na pouca representatividade de algumas delas que compõem tais órgãos colegiados. A dificuldade de compreensão do papel do conselheiro é também outro fator que tem contribuído para a sua não atuação.

Pela importância que assume o Conselho de Controle Social da Alimentação Escolar no contexto da educação municipal de Altamira nos marcos da parceria com o IAS, ele será a seguir focalizado. O objetivo é evidenciar as possibilidades de efetivação do controle social dos recursos do PNAE pelo Conselho de Alimentação Escolar.

3 – O CONTROLE SOCIAL EM ALTAMIRA

O município de Altamira faz parte da região do Vale do Xingu pertencente à mesorregião Sudoeste do Pará³ e foi criado pela Lei Estadual nº 1.234, de 06 de Novembro de 1911. Com uma área territorial de 161.445,90 Km² (IBGE/SEPOF, 2007) que lhe permite o status de maior município do mundo, com uma zona rural dividida em áreas de colonização agrícola, áreas de conservação, áreas indígenas⁴ e áreas devolutas. Segundo o último censo realizado pelo IBGE realizado em 2007, a população era de 92.105 habitantes.

Em linhas gerais, dois traços foram marcantes na política da educação municipal nos últimos anos com importantes implicações para o controle social da gestão da educação municipal: a municipalização do ensino fundamental⁵ ocorrida em 1998 e a parceria com o Instituto Ayrton Senna⁶ assumida a partir de 2001.

A primeira por descentralizar da rede estadual para a rede municipal todo o ensino fundamental existente no município, tornando mais próximo geograficamente o núcleo gestor da educação, propiciando em tese, maior possibilidade de controle social pelos agentes locais; a segunda porque redimensionou as bases da gestão da educação municipal pautando-se em novos parâmetros tais como: a busca da qualidade pela gestão eficiente e eficaz de recursos, a autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas, a avaliação interna e externa por desempenho de professores e alunos, entre outros.

Em meio a essas mudanças na política educacional, a implementação do Conselho de Controle Social da Alimentação Escolar passou por diversas modificações desde a sua implantação no ano de 1996, como veremos a seguir um pouco mais detalhadamente.

3.1 – A IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ALTAMIRA

Antes de adentrarmos na implementação Conselho Municipal de Alimentação Escolar – CMAE/Altamira é importante destacar alguns elementos da política de municipalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁷ ao qual o

CMAE está associado como parte dos pré-requisitos exigidos pelo Ministério da Educação (MEC) para a celebração de Convênio de municipalização da Merenda na década de 1990.

A política de municipalização do PNAE já vinha sendo desenvolvida pelo MEC desde 1994, com base na Lei nº 8.913 de 12 de julho do mesmo ano. Por essa legislação, era facultada aos municípios a possibilidade de celebrar convênio com o MEC e assim receber e executar os recursos da merenda escolar. Até 1998 os recursos definidos para cada município ficavam sob o gerenciamento da Fundação de Apoio ao Estudante – FAE, que atuava em conjunto com os governos estaduais. No entanto, *o sistema centralizado de aquisição de merenda escolar apresentava grande conjunto de distorções* (BALABAN, 2006, p.30), o que fez com que aos poucos o PNAE fosse descentralizado primeiro para o Estado e depois para os municípios. O desequilíbrio na aquisição de alimentos *formulados e industrializados em relação aos produtos básicos* (BALABAN, 2006, p.31), tanto pelo governo federal como pelo governo estadual se traduziam em constantes denúncias de ineficiência nos gastos. Os alimentos formulados, além de serem estranhos aos hábitos alimentares dos alunos de algumas regiões, pela morosidade da compra, muitas vezes chegavam às escolas com prazo de validade vencido e não eram consumidos. O argumento era de que com a municipalização, havia a possibilidade de se adquirir produtos *in natura* dos produtores locais estimulando assim a economia local.

Em meados da década de 1990, agravaram-se os problemas decorrentes da gestão dos recursos da Alimentação Escolar pelo governo estadual do Pará. O ex-assessor de Planejamento da SEDUC, professor Sérgio de Lira Bacuri⁸, destaca os principais problemas de gestão do PNAE pelo governo do Estado e a necessidade de municipalização:

Quando se chegou à secretaria [em 1995], se defrontou com uma secretaria com uma série de problemas. A secretaria estava diariamente nas páginas policiais com os escândalos do governo anterior. Eu me lembro que o que mais se gritava naquela época era o escândalo da merenda escolar (...). Primeiro porque era impossível você comprar merenda no Estado... Você tinha aproximadamente naquele período em torno de 6 a 7 mil escolas no Estado do Pará entre grande, médio e pequeno porte. Segundo, você não conseguia comprar nenhum produto regional local pela imensa quantidade de volume do que se tinha de comprar. (...) só dava pra comprar nos grandes atacadistas. Você acabava fazendo com que o recurso fosse todo pra fora, não beneficiava a economia local e a merenda era palco constante de escândalos. Havia uma percepção muito nítida que não dava pra administrar a merenda escolar em toda rede pública do Estado, estadual e municipal a partir de contas concentradas em torno da SEDUC. E naquele primeiro momento se definiu que necessariamente a merenda escolar tinha que ser descentralizada, ela tinha que ser municipalizada

(Assessor da SEDUC/PA)

Em 1996, a Prefeitura de Altamira assumiu a municipalização do atendimento da merenda escolar da sua rede, mediante convênio com o Estado⁹, criando o seu CMAE por meio da Lei nº 654 de 06 de Dezembro de 1995. De acordo com o Art. 2º desta lei, o CMAE de Altamira tinha a como competência “a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos destinados à Merenda Escolar e a elaboração de seu Regimento interno” (ALTAMIRA, 1995, p. 1). Sua composição era em número de dez membros, sendo paritária entre representantes do Poder público e da Sociedade Civil como o previsto no artigo 4º, transcrito a seguir:

Art. 4º - O Conselho ora criado é constituído de representantes dos órgãos da administração municipal, dos professores, dos pais de alunos, de trabalhadores, bem como, de representantes de outros segmentos da sociedade local em número de 10 (dez), sendo (05) cinco do Poder Público e (05) da Sociedade Civil, a saber: PODER PÚBLICO – Secretaria de Saúde; Secretaria de Administração; Consultor Jurídico; Secretaria de Agricultura; Secretaria de Educação. SOCIEDADE CIVIL – Pais de alunos, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Lions; Associação dos Professores, Associação de Moradores (ALTAMIRA, 1995, p.1)

Os conselheiros tinham mandato de dois anos, sendo que os representantes do poder público permaneceriam como conselheiros titulares enquanto ocupassem os cargos para o qual foram designados, cessando essa prerrogativa quando de sua exoneração. Importa destacar que os conselheiros oriundos da sociedade civil não poderiam ser reeleitos. O artigo 5º também previa a existência de uma Comissão de Licitação, cuja responsabilidade era encaminhar o processo de compra de Merenda e seria constituída por (05) cinco membros, eleitos pelo próprio conselho.

Em 1997 o município por meio da Lei Municipal nº 1.374/97 passa por uma reorganização de sua gestão a partir da criação ou redefinição de vários órgãos da Administração geral levando a efeito a implantação de Conselhos de Controle social, conforme pleiteava a Constituição Federal de 1988. O Artigo 11 da referida Lei propunha como parte da Administração Direta: o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; o Conselho Municipal de Meio Ambiente, o Conselho Municipal de Saúde; o Conselho Municipal de Proteção ao Consumidor; o Conselho Municipal do Bem-Estar Social; o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do

Adolescente; o Conselho Municipal de Educação; o Conselho Municipal de Alimentação Escolar.

As competências do Conselho Municipal de Merenda Escolar são definidas no artigo 22 desta lei, transcrito abaixo:

Art. 22 – Ao Conselho Municipal de Alimentação Escolar, compete:
a) Fiscalizar e controlar a aplicação de recursos destinados à Merenda Escolar (ALTAMIRA, 1997, p.6-7)

A rigor, essa nova lei não modificou a anterior aprovada em 1995 que tratava do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e apenas repetia os seus dispositivos.

Em relação à execução do PNAE, o Relatório da gestão do Programa de Alimentação referente ao ano de 1998 resume as principais dificuldades encontradas pela gestão municipal:

No decorrer do ano letivo de 1998 não tivemos problemas quanto ao repasse de verbas destinadas à Merenda escolar, convênio Creche/manutenção e API/Conviver. A nossa maior dificuldade foi quanto à realização do atendimento, pois o nosso quadro de funcionários e transporte são insuficientes para que possamos desenvolver com precisão nosso trabalho, o que ocasionou atraso nas entregas, principalmente na zona rural (RELATÓRIO DA DIVISÃO DE APOIO AO ESTUDANTE da SEMEC, 1998).

Não se pode desconsiderar que a dimensão territorial do município de Altamira comporta uma extensa área rural onde vive parte significativa da população, mas de forma dispersa. Além da dispersão populacional há grande diversidade cultural entre as comunidades indígenas, de assentamento e de ribeirinhos. Essa situação traz grandes dificuldades até mesmo para o acompanhamento pela própria SEMEC, além de dificultar a unificação de um cardápio devido a diversidade de hábitos alimentares das várias etnias indígenas, como evidencia o relato de uma das entrevistadas:

as distâncias são muito longas, a supervisão desse trabalho é muito complexa, fica muito difícil [...], é muito difícil o acesso, e só é favorável no inverno quando rio está cheio porque quando baixam as águas já tem que carregar embarcações por vários trechos. É muito complexo esse trabalho, por conta da longa distância e a dificuldade de acesso. E as prioridades... é que são outras culturas, e aí se você dissesse que é a cultura indígena, não. Cada etnia tem o seu modo de vivência. É diferenciado [...] (Secretária de Educação – C)

Estas distâncias associadas às condições climáticas e geográficas da região, bem como as precárias condições de transporte e a insuficiência de funcionários, dificultaram a operacionalização do programa em 1998 e continuam a ser um obstáculo ao bom

atendimento dos alunos. Se a própria SEMEC tem dificuldade para acompanhar a execução dos programas educacionais, essa situação se agrava quando se trata dos conselheiros, cujas condições financeiras para deslocamento até as escolas do campo são inexistentes. Dessa forma, quais as condições objetivas para se fazer o controle social do PNAE?

A partir de 2001, o Conselho Municipal de Alimentação escolar passa por nova modificação. Com a parceria instituída entre a Prefeitura de Altamira e o IAS e a adoção da política de autonomia da escola baseada no tripé autonomia pedagógica (Portaria nº 14/2003), autonomia administrativa (Portaria nº 15/2003) e autonomia financeira (Instrução Normativa nº 01/2003), os recursos do PNAE são descentralizados para a escola, que passou a executá-los.

A secretária de Educação da época assim se manifesta a respeito:

Na gestão do Prefeito Juvenil, ele fez essa descentralização da merenda, que ele passava o recurso diretamente pra cada escola. Ele passava diretamente para o diretor, aí ele prestava conta tudo com a SEMEC (Secretária de Educação – B)

Embora a Instrução Normativa nº 1 garantisse o “repasso de recursos para as Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Ensino Infantil de Altamira” a mesma referia-se em seu art. 1º unicamente a suprimento de fundos destinados à manutenção do funcionamento das escolas. No entanto essa normativa aparece como fundamento legal para a autonomia financeira, um dos indicadores de avaliação da boa gestão municipal pelo IAS que indicava como uma das conseqüências, a descentralização de recursos da merenda escolar para as escolas a partir dessa instrução normativa, como se afirma Relatório Final que trata do Programa Escola Campeã, desenvolvido de 2001 a 2004:

A autonomia financeira, implementada parcialmente, atingiu o nível de suprimento de fundos, aplicações do PDDE e **da transferência para as EMEF's** [Escolas Municipais de Ensino Fundamental] **dos recursos da merenda escolar**. (RELATÓRIO FINAL DO MUNICÍPIO DE ALTAMIRA, PROGRAMA ESCOLA CAMPEÃ, 2001-2004, grifos nossos).

As atribuições do CEMAE também foram redimensionadas a partir de 2001, por meio da Lei nº 1.474 de 17 de maio, como preceitua o art. 2º:

Art. 2º - Compete ao Conselho Municipal de Alimentação escolar:

I – Acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE;

II – Zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias;

III – receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE encaminhada pelo Município. (ALTAMIRA, Lei nº 1.474 de 17 de maio de 2001).

Em função dessas modificações na forma de gestão financeira dos recursos do PNAE caracterizada pela transferência de recursos para as escolas, o controle social do foi certamente alterado, o que pode ter contribuído para que a atuação do CMAE fosse tímida. Por outro lado, segundo avalia o atual diretor do SINTEPP e professor municipal na época, pouca importância era dada ao funcionamento de conselhos por parte da gestão municipal, constituindo-se esta, uma marca do governo que era alimentada pela parceria com o IAS, como afirma:

No período de 2001 a 2004, da gestão do Domingos Juvenil, a primeira medida que o prefeito toma é extinguir todos os Conselhos da época. Os conselhos escolares foram praticamente todos extintos. Assim, aqueles que participavam, as escolas em que nós tínhamos conseguido a gestão democrática, a eleição direta de diretor, foram todos cancelados e substituídos os diretores. E o conselho municipal de educação, por sua vez também, ele foi destituído e a gente não conseguiu fazer nada, não tinha com que forçar o governo a reativar esse Conselho. Por quê? Porque nesse período, na minha avaliação, qual foi a razão? O fato preponderante é que o município de Altamira importou o modelo de avaliação, o modelo de educação do Instituto Ayrton Senna, que diferenciava na sua totalidade daquilo que a sociedade altamirense defendia e entendia de política educacional (Diretor do SINTEPP/Altamira)

O SINTEPP associa o pouco interesse pelo funcionamento de conselhos por parte da administração municipal à parceria com o IAS, que tinha como uma de suas premissas de gestão o estímulo para o compartilhamento de responsabilidades e não propriamente de decisões que eram centralizadas no âmbito da SEMEC. Esta situação dificultava a participação dos sujeitos, o que deixou de certa forma que os conselhos fossem enfraquecendo até alguns “morrerem de inanição”.

Com a mudança do governo municipal em 2005, a parceria com o IAS continua, mas alguns aspectos da política de autonomia são redimensionados, entre eles, a descentralização dos recursos da merenda para as escolas, que voltam a ser centralizados na SEMEC, como afirma a coordenadora da Rede Vencer:

[...] se esse percentual fosse repassado às escolas, dificilmente elas teriam condições de ofertar uma alimentação de qualidade, mesmo com contra-partida da prefeitura, que é superior ao que o MEC repassa. Então, optou-se nesse primeiro momento para centralizar, no sentido de fazer com que maior quantidade de gêneros cheguem às escolas, e com maior qualidade. Foi bem nesse aspecto, até que se reestruture uma outra forma desse atendimento a ser feito através da escola (Coordenadora da Rede Vencer)

O fato de a merenda voltar a ser gerida centralmente pela SEMEC parece não ter contribuído para a melhoria do controle social, pois atualmente tanto o CMAE como os

demais conselhos continuam atuando de forma limitada, assumindo posições meramente burocráticas, pelo que afirma a atual secretária de Educação do município:

É uma participação ainda tímida, em função do tempo das pessoas, porque as reuniões do conselho devem ocorrer em determinado tempo. (...) as reuniões são de análise das prestações de contas no caso do Fundef; de cardápios no caso do conselho da alimentação escolar. E os conselheiros, todos têm a atribuição de conselheiros e outra atividade para garantir o sustento da família; então, a atividade do conselho não é priorizada (Secretária de Educação C)

Vale ressaltar que a parceria com o IAS parece continuar estimulando o compartilhamento de tarefas e inibindo a participação nas decisões, pois se o CMAE limita-se somente aprovar cardápios em detrimento de sua função fiscalizadora e de controle dos recursos públicos, e se a participação nas reuniões não vem sendo priorizada pelos conselheiros, é necessário que se revitalize urgentemente o CMAE de Altamira para que o mesmo possa cumprir a sua função social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabemos da importância que esses Conselhos podem representar não apenas como possibilidade para o exercício do controle social das políticas educacionais públicas, mas também como instâncias que oportunizam o aprendizado coletivo e a reconstrução dos sujeitos que passam a se perceber como sujeitos de direitos a buscar uma sociedade mais justa e igualitária

Percebemos a existência de um hibridismo que tem permeado as relações entre Estado e Sociedade Civil materializando-se nas parcerias público-privadas na gestão de políticas sociais, em função da busca incessante de consenso pelos proprietários dos meios de produção, a qual repercute na criação de organismos de controle social, como o Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Altamira.

Do conjunto das análises efetuadas ao longo deste texto, na busca das múltiplas determinações do controle social por meio do Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Altamira podemos destacar o seguinte: a identificação de dois marcos fundamentais na conformação do controle da gestão exercido pelo CMAE: i) a municipalização do ensino fundamental (descentralização da rede estadual para a municipal e ii) a parceria firmada com o Instituto Ayrton Senna.

Tal parceria celebrada entre a Prefeitura Municipal e o Instituto Ayrton Senna propiciou uma mudança significativa nas formas de gestão da educação do município, a

qual passou a incorporar novos princípios, afinados com uma perspectiva mercadológica, como: eficiência, eficácia, autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas, avaliação de desempenho, dentre outras; A partir da qual e com a adoção da política de autonomia escolar, os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foram descentralizados diretamente para a escola, que passou a administrá-los. Atualmente, o CMAE tem assumido atribuições meramente burocráticas, com limitada participação de seus membros nas reuniões. Não obstante, até o ano de 2007, segundo o site do MEC, não exista nenhuma pendência de remessa da prestação de contas anual para o FNDE/MEC a respeito dos recursos do PNAE/Altamira.

Diante do exposto, o CMAE tem realizado uma atuação muito tímida em função da repercussão da parceria firmada com o IAS, a qual estimula o compartilhamento de responsabilidades e não de decisões, em contraposição aos princípios da “gestão democrática” preconizada na Constituição Federal de 1988 e na legislação educacional.

¹ De acordo com o Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci e Pasquinno parte da literatura política designa com o termo hegemonia – do grego *egemonia* que significa ‘direção suprema’ – a supremacia de um Estado-nação em uma comunidade político-territorial dentro de um sistema. Para o marxismo, a hegemonia é geralmente entendida como a capacidade que uma classe, uma fração ou conjunto de frações de classe, um grupo social ou mesmo um partido tem de dirigir outros segmentos sociais e eventualmente oprimir ou liquidar aqueles que não aceitam pacificamente a sua direção. Gramsci vê na hegemonia a capacidade de direção intelectual e moral em virtude da qual a classe dominante ou aspirante ao domínio consegue ser aceita como dirigente legítimo e assim consegue obter o consenso para governar.

² A EC nº 19 “Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas de Administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeios de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências”.

³ O município pertence à Microrregião de Altamira e limita-se ao Norte com o município de Vitória do Xingu; Brasil Novo, Medicilândia, Uruará, Placas e Rurópolis; a Leste com os municípios de Senador José Porfírio, São Félix do Xingu e Vitória do Xingu; ao Sul com o Estado do Mato Grosso e a Oeste com Trairão, Itaituba e Novo Progresso (SEPOF, 2006).

⁴ . São as 12 áreas indígenas na Região do Xingu: Arara; Araweté do Igarapé Ipixuna; Arara-Cachoeira Seca/Iriri; Curuá; Kararao; Koatinemo; Apyterewa; Apyterewa/Parakanã; Pakisamba; Trincheira Bakajá e Trincheira Bakajá Xikrin e Xipaya. Destas, seis localizam-se em Altamira. (FUNAI, 2005).

⁵ Por meio da assinatura do Termo de Convênio Nº 002/98-SEDUC, publicado no D. O. E. de nº 28.671, de 11 de março de 1998, a prefeitura municipal de Altamira aderiu à política de municipalização do ensino. A rede municipal de educação de Altamira é responsável por 100% das matrículas públicas na educação infantil, no ensino fundamental, na Educação de Jovens e Adultos e na Educação Especial.

⁶ A parceria com o IAS data de 2001, na gestão do Prefeito Domingos Juvenil – PMDB (2001-2004), que inicialmente desenvolveu o Programa Escola Campeã de 2001 a 2004. Em 2005, na gestão da Prefeita Odileida Maria de Souza Sampaio – PSDB (2005-2008/2009-2011) o convênio é renovado passando a chamar-se Rede Vencer com três programas: o de Correção de Fluxo Escolar, que se desdobra em dois

projetos específicos: o Acelera Brasil e o Se Liga; o Programa Circuito Campeão e o Programa Gestão Nota 10.

⁷ Segundo Balaban (2006), o PNAE é o programa social mais antigo do governo brasileiro na área da educação com mais de cinco décadas de existência e até o ano de 1998 era gerenciado pela Fundação de Apoio ao Estudante – FAE. A partir desse ano sua gestão foi transferida para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE por meio da Lei nº 9.649 de 27/05/1999, que também extinguiu a FAE.

⁸ O professor Sergio Bacuri foi Assessor de Planejamento da Secretaria Estadual de Educação do Pará no período de julho de 1995 a 1999 e Diretor de Ensino de 1999 a 2000.

⁹ É somente a partir da Medida Provisória nº 1.786/98 de 14/12/1998 que a municipalização da Merenda escolar torna-se compulsória, sem mais a necessidade da celebração de Convênio.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, junho de 1997.

BALABAN, Daniel Silva. A importância de conselhos de alimentação escola: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUSA, Donald Bello (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006.

BARBOSA, Selma Maquiné. Conselho do FUNDEF: participação social possível? In: SOUZA, Donald Bello de. (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006.

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Ed, UNB, Imprensa Oficial –SP. C-D Room.

BOTTOMORE, Tom; HARRIS, Laurence; KIERNAN, V.G; MILIBAND, Ralph, co-editores. *Dicionário do pensamento marxista*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2001.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil - 1988*. Caio Tácito. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Estudos Estratégicos, Coleção Constituições Brasileiras, vol. VII, 2004.

_____ Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os Art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicada no *DOU* 179, de 13/09/1996.

_____ Lei nº 9.394, de 20.12.1996, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, publicada no *DOU* nº 48, 23/12/96.

_____ 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, publicada no *DOU* nº 250, de 26/12/1996.

_____ Lei nº 8.913, de 12.07.1994. Dispõe sobre a Municipalização da Merenda Escolar. Publicada no *DOU* de 13/07/1994.

_____ Emenda Constitucional nº 53, de 20 de Dezembro de 2006. Modifica os Art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Publicada no *DOU* nº 243, de 20/12/2006.

_____ *Lei nº 11.494 de 20/06/2007* - 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. Disponível em: [www.http://:fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br) Acesso em janeiro de 2009.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua nova – Revista de cultura e política*, nº 45, 1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. RJ: Campus, 1989.

_____ *Contra a Corrente: Ensaio sobre democracia e socialismo*. SP: Cortez, 2000.

DUARTE, Marisa R.T. O Conceito de controle social e a vinculação de recursos da educação. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/gt05-2807/pdf> Acessado em 15/12/2008.

FUNDAÇÃO Nacional do índio – FUNAI – Regional de Altamira. *Consolidação geral das terras indígenas de Altamira*, 2005.

GUTIERRES, Dalva V. G. e GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. Financiamento da educação nos sistemas de ensino e o controle social dos recursos no Estado do Pará. In: GOUVEIA, Andréia Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo e TAVARES, Taís Moura (Orgs). *Conversas sobre Financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

GOUVEIA, Andréia Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo. Revisitando a questão da natureza e da prática dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEF no Estado do Paraná. In: SOUZA, Donald Bello de. (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro, RJ. Ed. Civilização Brasileira, 7ª Edição. Tradução de Luiz Mário Gazzaneo, 1989.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização – Alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUSA, Donaldo Bello de. (Org.) *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. – São Paulo: Xamã, 2008.

MONTAÑO, Carlos. *O terceiro setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

_____ Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUSA, Donaldo Bello de. (Org.) *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. – São Paulo: Xamã, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTAMIRA. *Lei nº 654 de 06/12/1995*. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dá outras providências.

_____ *Lei nº 1.374 de 05/05/1997*. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa da Prefeitura Municipal de Altamira e sua composição de cargos comissionados, e dá outras providências.

_____ *Lei nº 1.489 de 17/12/2001*. Dispõe sobre alterações na Lei Municipal nº 1.380/97 e dá outras providências.

_____ *Instrução Normativa nº 01 de 13/05/2003*. Garante Repasse de recursos para as Escolas Municipais do Ensino Fundamental e da Educação Infantil de Altamira.

_____ SEMEC. *Relatório Final do Município de Altamira Programa Escola Campeã 2001-2004*. (mimeo.).

_____ SEMEC. *Relatório das Atividades Desenvolvidas pela Divisão de Apoio ao Estudante (Merenda Escolar) no ano de 1998 – Dezembro de 1998*. (mimeo.).

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis, RJ: 2ª ed. Vozes, 2001.

SOARES, Rosemary Dore. – *Gramsci, o Estado e a escola: a concepção gramsciana do Estado e o debate sobre a escola*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000.

SOUSA, Donaldo Bello. Conselhos de acompanhamento e controle social: tendências municipais. In: SOUSA, Donaldo Bello (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez, Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Controle social da Educação: Aspectos históricos e legais. In: SOUSA, Donaldo Bello de. (Org.) *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. – São Paulo: Xamã, 2008.

Sites consultados:

[www.http://fnde.gov.br](http://fnde.gov.br)

[www.seprof.gov.pa](http://seprof.gov.pa) Acesso em janeiro de 2009.

[www.ibge.gov.br](http://ibge.gov.br) Acesso em abril de 2009.