



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA
EDUCAÇÃO BÁSICA

POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: TEM CAROÇO NESSE ANGU?
A GESTÃO E O CONTROLE SOCIAL DO PNAE

Mestranda: Jordanna Maria Nunes Costa
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Abádia da Silva

Brasília-DF, 2013.

JORDANNA MARIA NUNES COSTA

**POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: TEM CAROÇO NESSE ANGU?
A GESTÃO E O CONTROLE SOCIAL DO PNAE**

Dissertação de Mestrado apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Educação do Programa Mestrado Profissional em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília na Área de Concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação. Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Abádia da Silva

Brasília-DF, 2013.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1012147.

Costa, Jordanna Maria Nunes.

C837p Política de alimentação escolar : tem caroço nesseangu? a gestão e o controle social do PNAE / Jordanna Maria Nunes Costa. - - 2013. 185 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Maria Abádia da Silva.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil).
2. Merenda escolar. 3. Política alimentar - Alagoas.

I. Silva, Maria Abádia da. II. Título.

CDU 371. 72: 613. 2(81)

POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: TEM CAROÇO NESSE ANGU? A
GESTÃO E O CONTROLE SOCIAL DO PNAE

Dissertação de Mestrado apresentada como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, vinculada à Area de Concentração de Políticas Públicas e Gestão da Educação, sob a orientação da Professora Dr^a. Maria Abádia da Silva.

Brasília-DF, 4 de outubro de 2013.

Comissão Examinadora

Professora Dra. Maria Abádia da Silva
Orientadora – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Silvia Cristina Yannoulas
Examinadora externa – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Renísia Cristina Garcia Filice
Examinadora interna – Universidade de Brasília (UnB)

Professor Dr. José Vieira de Sousa
Examinador Suplente – Universidade de Brasília (UnB)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos que acreditam que a educação é o caminho para transformação da própria história e da sociedade; em especial, a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a concretização deste projeto.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sua presença em minha vida, pela saúde e força perseverante que me permitiram prosseguir firmemente na jornada.

A minha família, pelo carinho, respeito, admiração e compreensão pelas inúmeras ausências em reuniões e confraternizações de família.

A minha orientadora, Professora Dra. Maria Abádia da Silva, pelas broncas, pela imensa carga de leitura, pela confiança, respeito e seriedade com que conduziu a pesquisa, essenciais para meu crescimento acadêmico e profissional.

Aos professores do curso de Mestrado Profissional, José Vieira de Sousa, Albertina Mitjães Gonzalez, Bernardo Kipnis que me presentearam com seus conhecimentos.

Às professoras, Silvia Yannoulas e Renísia Cristina Garcia Filice, que, gentilmente, aceitaram o convite para compor a banca examinadora da minha pesquisa, cujos apontamentos foram fundamentais para a evolução do trabalho.

Aos colegas de classe, pelas discussões e provocações acadêmicas que contribuíram para o meu crescimento profissional.

Aos companheiros de orientação, Lêda Gomes, RaineroXavier, Auriana Diniz e Jesse Ferreira, pelas contribuições metodológicas e pelos inúmeros encontros regados a café e *petit-four*. Em especial, agradeço aos amigos Auriana pelo aluguel de ouvido, nos momentos de angústia e inquietação; e Jesse pela parceria em artigos acadêmicos que me proporcionou viagens e amadurecimento pessoal, acadêmico e profissional.

Aos gestores da política de alimentação escolar do FNDE que relataram os avanços e desafios do Programa Nacional de Alimentação Escolar, provocando-me acadêmica e profissionalmente.

Aos diretores de escola de Girau do Ponciano/AL que, gentilmente, se dispuseram a contribuir com a pesquisa, vislumbrando melhorias na política de alimentação escolar.

A todos, muito obrigada!

Mas é bom um cidadão pensar que tem influência no governo, embora não tenha nenhuma. Lá na fazenda o trabalhador mais desgraçado está convencido de que, se deixar a peroba, o serviço emperra. Eu cultivo a ilusão.
(Graciliano Ramos)

COSTA, Jordanna Maria Nunes. Política de alimentação escolar: tem carço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE. Dissertação Mestrado Profissional em Educação. Universidade de Brasília. UnB. 2013

RESUMO

A presente pesquisa analisa a gestão e o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Girau do Ponciano /AL, com o objetivo de compreender o contexto histórico internacional, que propiciaram a construção de uma política de alimentação escolar no Brasil; o processo de descentralização do PNAE e as fragilidades que permeiam a gestão do programa; analisar a relação do FNDE com os diretores de escolas frente à gestão do Programa no contexto de uma política de estado; e, ainda, propor uma ferramenta pedagógica que estimule a transparência e o controle social na execução do PNAE. A pesquisa divide-se em três capítulos, em que, no primeiro, traça-se o percurso histórico da política de alimentação escolar e das entidades subsidiárias do MEC responsáveis pela formulação e execução da alimentação escolar. O segundo capítulo trata do processo de descentralização e da política de financiamento do PNAE, com vistas a discutir a relevância do planejamento na política de alimentação escolar e o papel dos agentes educacionais. O terceiro capítulo aborda a função e a visão dos órgãos de fiscalização e controle face à execução e gestão do programa nos municípios, a atuação dos conselhos de alimentação escolar bem como a análise propositiva acerca do processo de descentralização, da gestão e do controle social da política de alimentação escolar. O trabalho aponta como resultados que, embora o PNAE tenha avançado em termos de financiamento e gestão, desafios ainda precisam ser superados para garantir mais qualidade à alimentação escolar: aumento do valor *per capita*, fortalecimento da participação cidadã; capacitação técnica dos gestores do programa nos municípios; modernização do processo de gestão, tanto no âmbito do FNDE quanto no dos estados e municípios.

Palavras-chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar – descentralização – gestão – controle social

COSTA , Jordanna Maria Nunes . **School food policy : has this lump mush ?**
The management and social control of the Program. University of Brasilia.
Brasilia, 2013 (Master 's thesis) .

ABSTRACT

This research analyzes the social control and management of the National School Feeding in the municipality of Girau Ponciano / AL, with the goal of understanding the historical context of international, which enabled the construction of a school food policy in Brazil , the process decentralization of the Program and the weaknesses that permeate the program management; analyze the relationship between ENDF with school principals before managing the program in the context of a state policy, and also propose a pedagogical tool that encourages transparency and control social implementation of the Program . The research is divided into three chapters, in which, at first, we draw the historical school feeding policy and subsidiaries of MEC responsible for the formulation and implementation of school feeding. The second chapter deals with the process of decentralization and the financing policy of the Program, in order to discuss the relevance of planning in school food policy and the role of educational agents. The third chapter discusses the role and vision of the supervisory control and against execution and program management in the municipalities, the role of boards of school feeding and propositional analysis of the process of decentralization, management and social control policy school feeding, based on the results obtained in the research. The paper points out that as a result, although the PNAE has advanced in terms of financing and management, challenges still need to be overcome to ensure a better quality of school meals: increasing the value per capita, strengthening citizen participation; technical training of program managers in municipalities; modernization of the management process, both within the ENDF as in the states and municipalities .

Keywords: National School Feeding Programme - decentralization - management - social control

LISTA DE SIGLAS

ABIN	Associação Brasileira da Indústria de Nutrição
AF	Agricultura Familiar
ASCOFAM	Associação Mundial de Luta Contra a Fome
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CACS/FUNDEB	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CD	Conselho Deliberativo
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGPAE	Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar
CGPAN	Coordenação-Geral de Política de Alimentação e Nutrição
CGU	Controladoria-Geral da União
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
COMAV	Coordenação de Monitoramento e Avaliação
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COPAG	Comissão para o Plano de Governo
CPPB	Código de Processo Penal Brasileiro
CRG	Corregedoria-Geral da União

DE	Diretor de Escola
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais
EAN	Educação Alimentar Nutricional
EEx	Entidade Executora
EUA	Estados Unidos da América
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAO	Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)
FENAME	Fundação Nacional de Material Escolar
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FISI	Fundo Internacional de Socorro à Infância
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUB	Fundação Universidade de Brasília
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GT-CGCAP	Grupo de Trabalho da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento de Prestação de Contas do FNDE
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFPES	Instituto Formar para a Escola
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INDEP	Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos
ITR	Imposto Territorial Rural
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MARE	Ministério de Administração e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
OGU	Ouvidoria-Geral da União
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
PNLCC	Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes
PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político-Pedagógico
Pró-Conselho	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
Profucionário	Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica
Promunicípio	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Fundamental
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PSA	Programa de Suplementação Alimentar
PT	Partido dos Trabalhadores
SAC	Serviço de Atendimento ao Cidadão
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SIAFI	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas – Contas <i>online</i>
SPCI	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

SRP	Sistema de Registro de Preços
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Total de Recursos
UEx	Unidade Executora
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFP	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 –Esquema paradigmático do ciclo de prestação de contas do PNAE
- Figura 2 – Mapa dos municípios alagoanos por região
- Figura 3 –Organograma do FNDE
- Figura 4 – Redistribuição de poder e criação de municípios
- Figura 5 – Mapa da taxa de crianças não alfabetizadas com 8 anos de idade
- Figura 6 – Mapa de Alagoas – municípios fiscalizados mais de 2 vezes pela CGU, de 2008 a 2012]
- Figura 7 – Mapa geográfico do Estado de Alagoas
- Figura 8 – Gestão centralizada
- Figura 9 – Gestão semi-descentralizada
- Figura 10 – Gestão descentralizada (escolarização)
- Figura 11 – Gestão terceirizada
- Figura 12 – Percentuais de transferência de impostos da União para os municípios
- Figura 13 – Arrecadação própria dos municípios ou por transferência de recursos da União e dos Estados
- Figura 14 – Diferença entre recursos suplementar e complementar
- Figura 15 – Planejamento estratégico da política de alimentação escolar
- Figura 16 – Tela SiGPC – Contas *online*
- Figura 17 – Tela Sigecon
- Figura 18 – Organograma simplificado da CGU
- Figura 19 – Composição do CAE
- Figura 20 – Atribuições do CAE – Lei nº 11.947/2009

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Simulação de repasse de recursos do PNAE a um município Y

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Evolução anual da população brasileira por faixa etária – 1980-2050

Gráfico 2 – Estado nutricional de escolares de 6 a 19 anos de idade, segundo o Índice de Massa Corporal, por idade, por sexo, localização e região, Brasil, 2007

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Sujeitos da pesquisa, instrumentos e critérios de escolha
- Quadro 2 – Evolução do atendimento do PNAE no Brasil de 1954-1979
- Quadro 3 – Classes de tamanho da população dos municípios (por região) – Brasil 2010
- Quadro 4 – Classes de tamanho da população dos municípios – Alagoas
- Quadro 5 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Alagoas
- Quadro 6 – Evolução dos recursos disponibilizados e de alunos atendidos
- Quadro 7 – Histórico do valor per capita do PNAE

LISTA DE ANEXOS

- ANEXO I Produções acadêmicas sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar
- ANEXO II Questionário diretores de escola – Girau do Ponciano/AL
- ANEXO III Roteiro de entrevista – Gestores do FNDE
- ANEXO IV Liberação de recursos do PNAE – Girau do Ponciano/AL – Exercício 2011
- ANEXO V Liberação de recursos do PNAE – Girau do Ponciano/AL – Exercício 2012

SUMÁRIO

Introdução

- i. Proposição do objeto de investigação.....19
- ii. Metodologia, sujeitos, instituições e instrumentos de pesquisa.....32
- iii. Estrutura e organização da dissertação.....33

CAPÍTULO I – Alimentação e Fome: a construção de uma política social

- 1.1 Contexto das políticas públicas de alimentação e combate à fome.....36
- 1.2 Ações políticas do governo federal para alimentação escolar.....42
 - 1.2.1 Idealização da política de alimentação escolar (1934-1954).....44
 - 1.2.2 A construção da política de alimentação escolar (1955-1969).....50
 - 1.2.3 As políticas das instituições responsáveis pela alimentação escolar (1970-1987).....53
 - 1.2.4 A redemocratização e a política de alimentação escolar (1988-1998).....56
 - 1.2.5 A política de alimentação escolar no pós-gerencialismo.....63
- 1.3 Considerações parciais66

CAPÍTULO II –Descentralização da política de alimentação escolar

- 2.1 O Estado brasileiro e as políticas sociais.....69
 - 2.1.1 A organização dos municípios e o reordenamento jurídico brasileiro....75
- 2.2 O processo de descentralização da política de alimentação escolar.....89
- 2.3 A política de financiamento do PNAE.....99

2.4	O planejamento da política de alimentação escolar e as barreiras do PNAE.....	110
2.5	Considerações parciais.....	125

CAPÍTULO III – Controle social da política de alimentação escolar: o papel dos conselhos

3.1	Controle social: uma construção, uma conquista.....	128
3.2	O papel dos órgãos de fiscalização e controle.....	130
3.3	Conselho de Alimentação Escolar: o que é? Quem são os conselheiros? O que esperar?.....	145

Considerações finais.....155

Referências bibliográficas159

Anexos.....178

POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: TEM CAROÇO NESSE ANGU?

A GESTÃO E O CONTROLE SOCIAL DO PNAE

Introdução

i. Proposição do objeto de investigação

Este estudo, situado na Linha de pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica, faz parte do Programa de Pós-Graduação – Mestrado Profissional em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB, fundamentado pelo Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, e regulamentada internamente pela Portaria MEC nº 1.507, de 28 de outubro de 2010. Ele prioriza como objeto o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sob a perspectiva da gestão e do controle social, considerando o processo de descentralização da política social.

Ao concluir o curso de licenciatura em Letras, pela UnB, em 2005, fui aprovada no concurso público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2008, sendo lotada na Ouvidoria, ligada diretamente à presidência da entidade, setor responsável para ser o canal de voz da população perante a instituição. Nesse ambiente, pelos mais diversos meios de comunicação – e-mail, telefone, carta, presencial – pude ouvir de pais, alunos, professores e diretores críticas, reclamações, denúncias, sugestões, elogios à gestão dos programas e projetos educacionais.

No período entre abril de 2008 e fevereiro de 2010, em que permaneci na Ouvidoria, muitos relatos foram registrados e apurados no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dentre eles a falta de merenda escolar, o desvio de verba, o desperdício de alimentos e a perda de gêneros alimentícios em estoque. Entretanto, algo me intrigava bastante, pois a prestação de contas do programa e do município questionado pelo cidadão,

quase sempre apresentava as contas aprovadas e o município adimplente perante o Governo Federal.

Diante dessa situação-problema, indaga-se: como pode tantos cidadãos denunciar irregularidades na área da educação de seus municípios, se estes têm as contas aprovadas pelos conselhos de alimentação escolar e pelo FNDE? Como aprovar contas se há registros de irregularidades?

Em 2010, integrei o Grupo de Trabalho da Coordenação-Geral de Contabilidade e Acompanhamento da Prestação de Contas (GT-CGCAP), com o intuito de auxiliar a equipe a reduzir a enorme quantidade (mais de 15 mil) de processos de prestação de contas sem análise financeira. Nesse novo posto de trabalho, compreendi o processo de descentralização da alimentação escolar – desde a firmação de convênios até o repasse automático dos recursos – a atuação dos conselhos de alimentação escolar (CAEs) e, mais ainda, a fragilidade do caminho de volta desse recurso: a prestação de contas à sociedade.

Figura 1 – Esquema paradigmático do ciclo de prestação de contas do PNAE



Fonte: elaborado pela autora, 2012.

E, diante dessa realidade, surgiram outras indagações:

- i) O que pode ser feito para tornar a execução do PNAE mais eficiente e eficaz na ótica e visão dos usuários, por meio do controle social?

- ii) Como o prestar contas pode auxiliar a gestão adequada dos recursos financeiros da educação tanto para o FNDE quanto para os beneficiários e gestores municipais do programa?
- iii) Como disponibilizar aos usuários do programa instrumentos de controle e transparência sobre a aplicação dos recursos públicos?

Programa Nacional de Alimentação Escolar

O governo federal, por meio do FNDE – autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC) – presta assistência financeira e técnica, em caráter suplementar, aos estados e municípios brasileiros e executa programas educacionais, ações de avaliação, monitoramento e fiscalização, com vistas a permitir a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)¹, com qualidade social, nos entes federados, com atenção voltada para a gestão democrática e participativa e para as exigências globalizadas do mundo contemporâneo.

O PNAE é considerado, de fato, um dos maiores programas na área de alimentação escolar do mundo, por se tratar do único com atendimento universalizado, ou seja, que atende a todos os alunos matriculados nas escolas públicas – da creche ao ensino médio – indiferentemente de classe social, etnia ou religião. E é também um modelo para outras nações em desenvolvimento no combate à fome e a desnutrição, haja vista o reconhecimento da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization - FAO/ONU*), por meio de acordo celebrado em 2005².

¹ De acordo com o art. 70 da Lei nº 9.394/96, “considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar” (BRASIL, 1996).

² Refere-se ao “Projeto Educando com a Horta Escolar”, Projeto UTF/BRA/067/BRA - Capacitação dos Conselheiros de Alimentação Escolar e Agentes Envolvidos na Execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O UTF/BRA/067/BRA surgiu da necessidade de instrumentalizar os conselheiros de alimentação escolar para uma atuação mais adequada nas ações de controle, fiscalização e avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Neste sentido, a formação desses agentes visava à garantia

Entre os objetivos do PNAE destacam-se:

- atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula;
- promover a formação de hábitos alimentares saudáveis;
- estimular o exercício do controle social;
- dinamizar a economia local, contribuindo para geração de emprego e renda;
- respeitar os hábitos alimentares e vocação agrícola locais.

Em virtude de o PNAE se tratar de uma ação de Estado (e não de governo), haja vista sua trajetória histórica, o processo de descentralização e a dimensão político-social, cultural, econômica e de direitos humanos, a comunidade educativa tem sentido a necessidade de acompanhar e participar da execução e fiscalizar os resultados desse programa, que se destaca como componente dos critérios de qualidade da educação pública.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende, por meio da transferência de recursos financeiros, com a alimentação escolar os alunos de toda a educação básica, inclusive de comunidades indígenas e de remanescentes de quilombolas (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas do país, haja vista a perspectiva universalista desta política.

Todavia, vale ressaltar o caráter suplementar do programa, definido no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal de 1988 e também no inciso VII do art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996: "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde".

Nessa perspectiva, o FNDE transfere os recursos financeiros provenientes do Tesouro Nacional, e assegurados no Orçamento da União, às entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios) em contas correntes específicas abertas pela própria Autarquia – sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento.

do planejamento e da execução da alimentação escolar e a promoção do direito humano à alimentação adequada.

As entidades executoras (EE) têm autonomia para administrar o dinheiro e competência para realizar a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Carta Magna de 1988.

A transferência ocorre em 10 (dez) parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos. Cada parcela corresponde a vinte dias de aula. Do total, 70% dos recursos são destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semi-elaborados e *in natura*. O valor a ser repassado para a entidade executora é calculado da seguinte forma: $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$, em que TR é o total de recursos a serem recebidos (BRASIL, 2009, p.17).

Para tanto, a escola beneficiária precisa estar cadastrada no censo escolar realizado pelo INEP. Já a escola filantrópica necessita comprovar no censo escolar o número do Registro e do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, emitidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como declarar o interesse em oferecer alimentação escolar com recursos federais aos alunos matriculados (BRASIL, 2009b, p. 4).

O orçamento do programa para 2012 é de R\$ 3,3 bilhões, para beneficiar cerca de 45 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com o advento da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, 30% desse valor – ou seja, R\$ 990 milhões – devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das comunidades locais (BRASIL, 2009b, p. 18).

Nesse sentido, o art. 7º da Lei nº 11.947/2009, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica:

Art. 7º - Os Estados poderão transferir a seus Municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar expressamente o repasse direto ao Município por parte do FNDE da correspondente parcela de recursos calculados na forma do parágrafo único do art. 6º (BRASIL, 2009a).

Desse modo, os municípios não são obrigados a fornecer alimentação escolar para os alunos da rede estadual e somente, com um acordo entre as

duas partes, pode ser realizada a delegação do atendimento dos estudantes da rede estadual aos municípios.

Diante do alcance dos beneficiários e do volume de recursos do PNAE, a preocupação com a efetividade do programa, isto é, com a aferição dos resultados esperados e não-esperados alcançados e com a *accountability*³ dos gestores tornou-se uma constante nas atividades de governo (CUNHA, 2006), uma vez que o propósito da avaliação é direcionar os tomadores de decisão, orientando-os no tocante à continuidade, necessidade de ajustes ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA; CASTANHAR 2003).

Nessa perspectiva, considerando a visibilidade da política nacional de alimentação escolar perante a sociedade e os órgãos de controle interno e externo do governo federal, evidenciam-se distorções e fragilidades na execução do programa, as quais sinalizam a existência de problemas de gestão no PNAE. Desse modo, o objetivo precípua deste trabalho consiste em analisar a política pública do governo federal traduzida na gestão e no controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar, em um município do estado de Alagoas.

E, para se alcançar tal intento, elegeram-se como objetivos específicos analisar, no contexto histórico internacional, fatores/elementos que propiciaram a construção de uma política de alimentação escolar; compreender o processo de descentralização do PNAE e as fragilidades que permeiam a gestão do programa no percurso sócio-histórico e político da realidade educacional brasileira; analisar a relação do FNDE com os diretores de escolas frente à gestão do PNAE no contexto de uma política de estado; e, por fim, propor uma ferramenta pedagógica/critérios que estimulem a transparência e o controle social na execução do PNAE.

Nesse sentido, este trabalho propõe-se a responder substancialmente os seguintes questionamentos:

a) Quais são as influências internacionais na formulação inicial do PNAE?

³ Termo da língua inglesa, ainda sem tradução equivalente para a língua portuguesa do Brasil. Frequentemente é traduzida deficitariamente como prestação de contas; mas, neste estudo, a interpretação vai além e passa a ser entendida também como responsabilização, transparência e pró-atividade.

- b) Em que medida as mudanças institucionais ocorridas no PNAE ao longo dos anos foram substanciais para a melhoria do programa?
- c) Como os governos municipais podem monitorar e avaliar os mecanismos de gestão do PNAE?
- d) As orientações do FNDE são suficientes para assegurar a adequada gestão do programa? Quais as barreiras?
- e) Quais são as principais demandas dos diretores de escola, na gestão do PNAE, a ser consideradas pelo FNDE?
- f) A atuação dos diretores de escola colabora para a melhoria da gestão do programa e do controle social dos recursos envolvidos na merenda escolar?
- g) Em que medida os conselhos de alimentação escolar são autônomos e independentes na atuação como canal de voz e vez da comunidade educativa?
- h) Como o FNDE pode estreitar os laços nos municípios para melhorar a utilização dos recursos públicos?

Dessa forma, a política pública de alimentação escolar fortalece o debate acerca da fome física – estudada por Josué de Castro, na obra *Geografia da Fome*(1946), que, de forma análoga, refere-se aos recursos financeiros disponibilizados ao programa – e da fome política⁴, entendida por Gláucio Soares⁵ como passividade e imparticipação nos negócios públicos, que diz respeito à transparência das ações e ao controle social exercido por meio dos conselhos de alimentação escolar.

Nessa perspectiva, a relevância sócio-política deste estudo deve-se ao significativo montante de recursos orçamentários públicos federais repassados a estados e municípios à conta do PNAE; ao fato de o estado de Alagoas possuir as piores taxas de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e de Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do país; e aos sinais de que a população caminha em direção às práticas do controle social dos conselhos de alimentação escolar.

⁴<http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2012/05/07/fome-uma-questao-politica-nao-de-quantidade/>

⁵SOARES, G. A. D. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

No tocante à relevância acadêmica, o quadro 1(anexo I) demonstra diversos estudos,constantes na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) das respectivas instituições, sobre a alimentação escolar pela perspectiva da descentralização, da sustentabilidade e da segurança alimentar e nutricional, realizados em universidades brasileiras, na área de mestrado e doutorado de quase todas as regiões do país.

Assim, a presente pesquisa almeja analisar o PNAE como política pública, compreender e explicar os entraves que permeiam a execução do programa e avançar na tentativa de encontrar nos relatos dos diretores de escolas alternativas viáveis e sustentáveis, para superar as dificuldades estratégicas, técnicas e operacionais do programa de alimentação escolar e propor mecanismos pedagógicos de controle social para os Conselhos de Alimentação Escolar.

Outro elemento considerado neste estudo refere-se à experiência do diretor de escola, que lida diariamente com a realidade concreta do PNAE, e às ações do gestor do programa no FNDE, o qual, na teoria, pensa a execução do programa, na tentativa de alinhar as práticas de ambos para que o êxito da alimentação escolar seja entendida por todos aqueles que anseiam por uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos.

De onde partir para estudar um programa de alimentação escolar no âmbito da educação?

Diante da realidade profissional vivenciada na ouvidoria e no setor de prestação de contas do FNDE e das questões sem respostas surgidas em virtude da gestão da política de alimentação escolar, percebo a educação como prática social, pois a realidade para ser conhecida necessita da vivência prática, sobretudo, quando se trata de uma realidade em movimento.

Nesse sentido, o homem só conhece a realidade na medida em que cria a realidade humana e se comporta como ser prático (KOSIK, 1976), em busca de um pensar global e autêntico que permita a ruptura com a ideologia dominante, mas sem cair na armadilha comum no processo de investigação na

educação: não considerar o inventário crítico das diferentes e conflitantes concepções de realidade gestadas no mundo cultural mais amplo, nas religiões, nos diferentes sentidos comuns, sobretudo o da concepção positivista da ciência (FRIGOTTO, 2010).

Ao tratar da política pública de alimentação escolar, busco amparo no contexto socioeconômico, na experiência humana e na realidade objetiva em que tal política se insere, a fim de compreender suas contradições e movimentos e, dessa forma, perceber o objeto como real, inacabado e em constante metamorfose, pois não se encontra isolado tampouco inerte a situações sócio-históricas.

Nesse sentido, a política de alimentação escolar constitui-se um objeto em movimento, o que demanda um método que abarque a complexidade e o dinamismo intrínsecos a essa política e consiga sistematizar as ações, demonstrando o avanço dos resultados, o movimento, as contradições, desvendando suas peculiaridades e seus entraves. Em seus ensinamentos, Kosik (1976) diz que

O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno indica algo que não é ele mesmo e vive apenas graças ao seu contrário. A essência não se dá imediatamente; é mediata ao fenômeno e, portanto, se manifesta em algo diferente daquilo que é (KOSIK, 1976, p.11).

Dessa forma, o caminho para se alcançar a essência desse objeto necessita ser condizente com as respectivas características. Diante da diversidade de correntes metodológicas, entende-se que o materialismo histórico dialético é o que proporciona e permite apreender o real-concreto.

Desse modo, foram constatados aspectos da gestão da política de alimentação escolar em seu locus real, no dinâmico âmbito escolar dos municípios que demonstram a realidade sócio-educacional do estado de Alagoas, que revelam os gargalos que inviabilizam a correta e regular execução do PNAE.

Assim, neste estudo, deu-se prioridade à realidade social do programa – daí a relevância de conhecer a execução do programa em escolas municipais de ensino fundamental do estado com a mais baixa avaliação de desempenho –,

uma vez que ao conhecer a essência do programa, busca-se descamufalar o objeto e reconstruí-lo de maneira sólida, transparente e multidimensional.

Portanto, para apreender o método científico histórico dialético, com base na fala dos diretores de escola, acompanhando o movimento da política de alimentação escolar, faz-se necessário eleger categorias de análise condizentes com a proposta desta pesquisa. Afinal, é a análise minuciosa de um objeto que evidencia as leis particulares que regem o início, o desenvolvimento e o término de cada coisa ou fenômeno (GADOTTI, 1983).

Em que consistem as categorias⁶? No entender de Cury (1985), a contradição não é apenas entendida como categoria interpretativa do real, mas como sendo ela própria existente no movimento do real, como motor interno do movimento, já que se refere ao curso do desenvolvimento da realidade.

Dessa forma, o esforço deste trabalho consiste em trazer à arena de debates a gestão da política pública de alimentação escolar sob a perspectiva dos diretores de escola e dos gestores do FNDE, por meio da contradição, fonte genuína do movimento, da transformação dos contrários que, embora opostos, não podem existir um sem o outro, mesmo possuindo algum aspecto essencial que o outro não possui (TRIVIÑOS, 1987, p. 69). Ignorar a contradição é querer retirar do real o movimento e, por isso, tem sido um dos recursos das ideologias dominantes, que, não podendo retirá-la das relações sociais, econômicas e políticas, representam-na como imaginariamente superada.

No tocante ao campo empírico, este estudo tem como foco os eixos de análise: descentralização, gestão e controle social, privilegiando a esfera administrativa e técnica da política pública e a participação cidadã como forma de intervenção nos processos decisórios e determinante para o êxito social, político e econômico da ação estatal.

Assim, tendo a contradição como categoria central do método, o presente estudo demanda análise em via dupla de interpretação, isso porque “cada coisa exige a existência do seu contrário, como determinação e negação

⁶São conceitos básicos que buscam refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas conexões e relações; não são algo definido e não possuem um fim em si mesmas (CURY, 1985, p. 21), até porque tratam de um fenômeno em constante movimento: a realidade concreta.

do outro” (CURY, 1985, p. 30). Deste modo, tem-se o concreto: a gestão do diretor de escola a respeito da alimentação escolar – da transferência de recursos à merenda na mão do aluno – e o processo de formulação, implementação e avaliação da política de alimentação escolar elaborada pelo Estado e conduzido pelos gestores do programa no âmbito do FNDE.

O estado de Alagoas – município de Girau do Ponciano

Alagoas pertence à Região Nordeste, faz divisa com os Estados de Sergipe, Pernambuco e Bahia. Possui 102 (cento e dois) municípios, população superior a três milhões de habitantes, sendo 58,3% da zona urbana e 41,7% da zona rural, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). Quanto ao aspecto físico da vegetação, cabe destacar que Alagoas divide-se em zona da mata, agreste, sertão e vegetação litorânea.

O município de Girau do Ponciano está localizado no agreste alagoano, área central do estado entre o sertão (à esquerda) e a mata atlântica (à direita), no qual as culturas agrícolas mais cultivadas são de feijão, fumo, amendoim, mandioca, milho, caju, algodão e cana-de-açúcar, todas produzidas na mesorregião do agreste, com destaque para o fumo.

Figura 2 – Mapa dos municípios alagoanos por região



A população do Estado de Alagoas em idade escolar, dos 6 aos 14 anos, correspondente à etapa do ensino fundamental, equivale a 581.366 alunos, 175.451 encontram-se na zona rural e 405.915, na urbana. A rede estadual de ensino fundamental dispõe de 299 estabelecimentos de ensino: 261 na zona urbana e 38 situados em área rural; e a rede municipal, por sua vez, conta com 2.235 escolas – 571 em área urbana e 1.664 na zona rural. A taxa de escolarização líquida no estado nessa etapa de ensino é de 93,20% (IBGE, 2009).

Diante da abrangência e da profundidade exigidas num estudo científico, elegeu-se um município do estado de Alagoas para ser o lócus do trabalho acerca da política de alimentação escolar, considerando os seguintes critérios: a) o estado de Alagoas recebe recursos, em caráter suplementar, para a execução do PNAE e a complementação da União, o que enseja a fiscalização dos recursos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU); b) ocupa a 27ª posição no ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), segundo dados do MEC (2011); e c) é a unidade da federação que possui o mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁷.

A política de alimentação escolar dispõe de uma série de resoluções que regulamentam a execução do programa, as quais serão analisadas no decorrer deste trabalho. Nesse sentido, também serão estudados os registros da Ouvidoria do FNDE – denúncias, reclamações, sugestões – com vistas a compreender as inquietações dos beneficiários (diretos e indiretos) frente à gestão do PNAE.

A prestação de contas do PNAE realiza-se por meio do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira. A secretaria de educação do estado ou do município envia a prestação de contas ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) até 15 de fevereiro do ano subsequente ao do recebimento. Depois de avaliar a documentação, o CAE elabora parecer e o

⁷É um índice para avaliação de países, no âmbito da ONU, sendo composto de dados relativos à expectativa de vida ao nascer, à educação e ao PIB *per capita*. O IDH do Brasil em 2011 foi de 0,718 na escala que vai de 0 a 1.

remete, junto com a prestação de contas e todos os comprovantes de despesas, para o FNDE até o dia 31 de março (FNDE, 2012). Assim, também foram analisadas a situação das prestações de contas dos municípios selecionados, a fim de verificar a gestão financeira dos recursos e a atuação dos conselhos.

Caso o CAE não aprove as contas, o FNDE avalia os documentos apresentados e, se concordar com o parecer do conselho, inicia-se uma Tomada de Contas Especial (TCE) e o repasse de recursos é suspenso. Estas duas últimas medidas são adotadas no caso de omissão no dever de prestar contas.

Ocorrendo a suspensão dos recursos do PNAE em função da falta de prestação de contas, de irregularidades na execução do programa ou da inexistência do CAE, o FNDE está autorizado a repassar os recursos equivalentes diretamente às unidades executoras das escolas de educação básica, pelo prazo de 180 dias. Segundo a Lei nº 11.947/2009, esse recurso deve ser usado apenas para a alimentação escolar, dispensando-se o procedimento licitatório para aquisição emergencial dos gêneros alimentícios, mantidas as demais regras estabelecidas para execução do PNAE.

Nesse sentido, para adentrar às entranhas do objeto, diante da realidade educacional de Alagoas e da quantidade de 102 municípios, foram traçados os critérios de existência de demandas na Ouvidoria do FNDE acerca do PNAE e de fiscalização de municípios por parte da CGU, preferencialmente, mais de uma vez. No entanto, no cruzamento dos dados, não foram encontrados registros na Ouvidoria; porém, de 2003 ao final de 2012, o estado de Alagoas teve 33 municípios fiscalizados pela Controladoria, cinco destes, mais de uma vez: Flexeiras, Japaratinga, Olho d'Água Grande, Jacuípe e Girau do Ponciano.

Desse modo, fez-se necessário eleger uma localidade para a realização do campo empírico e selecionou-se Girau do Ponciano, situado a 159 km de distância da capital, Maceió, por ser considerado um município pequeno, por já ter sido fiscalizado duas vezes pela Controladoria-Geral da União (CGU), em 2008 e 2010, e por possuir o pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) (0,535) dentre as localidades supracitadas.

li – Metodologia, sujeitos, instituições e instrumentos de pesquisa

Os sujeitos-chave da pesquisa foram os diretores de escolas municipais de educação básica, do 1º ao 9º ano, do município de Girau do Ponciano e os gestores do programa no FNDE.

Quadro 1 – Sujeitos da pesquisa, instrumentos e critérios de escolha

Instrumento	Sujeito	Crítérios de escolha	Código de identificação	Total de entrevistados
Entrevista	Diretor (a) de escola municipal de educação básica	Gestão de gêneros alimentícios ou de recursos	DE I a VII	7
		Contato direto com os agentes pedagógicos ⁸ da alimentação escolar		
	Coordenador(a)-Geral do PNAE	Regulamentação do PNAE	GESTOR I	4
	Diretor (a) de Ações Educacionais do FNDE	Execução, monitoramento e avaliação do PNAE	GESTOR II	
	Coordenador (a) de Monitoramento e Avaliação do PNAE	Qualidade e aceitabilidade da alimentação escolar	GESTOR III	
Coordenador (a) de Segurança Alimentar e Nutricional	Acompanhamento e vistorias <i>in loco</i>	GESTOR IV		

Fonte: Elaborado pela autora, 2012.

Desse modo, considerando a abrangência, a relevância e o montante de recursos destinados ao PNAE, o foco desta pesquisa consiste em analisar o programa, sob a experiência e o trabalho do diretor da escola, e os principais entraves que inviabilizam a gestão eficiente e eficaz da política de alimentação escolar. A escolha da perspectiva de análise se deu pelo fato de os problemas de execução ocorrerem essencialmente nos municípios e, também, para atenuar os graus de subjetividade da pesquisa.

Dessa forma, foram realizadas entrevistas com os diretores de escola do município de Girau do Ponciano/AL, cujas questões norteadoras constam no anexo II, com o cuidado de não restringir ou inibir o interlocutor, mas sim estimulando o relato de experiência na gestão, fiscalização e controle social do

⁸ “Representam os divulgadores mais imediatos da concepção de mundo que busca o consentimento ativo e coletivo das classes sociais, em função do projeto hegemônico existente” (CURY, 1985, p. 113).

PNAE. No tocante aos gestores do FNDE, foram realizadas entrevistas, com base nas indagações constantes no anexo III, porém sem se ater exclusivamente a estas, para que transpareça na fala do interlocutor a relação entre o formular e o executar da política pública de alimentação escolar.

E, no mesmo raciocínio, os resultados obtidos com a pesquisa ora realizada podem direcionar mudanças de execução do PNAE, haja vista a concepção de novas estratégias, instrumentos de acompanhamento, monitoramento e fiscalização dos recursos, visando maior eficiência e controle social na alimentação escolar, com vistas a assegurar qualidade social à educação pública brasileira.

Nesse sentido, a iniciativa dos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, nos últimos 10 (dez) anos, de investir em capacitação *stricto sensu* de seus servidores de carreira se pauta em evidências de que as pesquisas realizadas nas universidades são fundantes para o processo de tomada de decisão das políticas públicas. Sem contar que a sociedade tem despertado para a importância do controle social na formulação, implementação, execução e avaliação dos programas e projetos político-sociais.

Dessa forma, surgiu a oportunidade de investigar os entraves existentes no caminho realizado pelo dinheiro público destinado à educação, sobretudo, ao PNAE – desde a saída dos cofres públicos federais (por meio de repasses automáticos) até a prestação de contas (realizada pelos CAEs e pelo FNDE), passando pela efetiva execução dos recursos, ou seja, alimentação escolar de qualidade a todos os alunos matriculados em escolas públicas ou filantrópicas de educação básica – bem como buscar, nos diálogos com os gestores do programa na ponta, alternativas eficientes para a principal política pública de alimentação escolar do país.

iii. Estrutura e organização da dissertação

O capítulo I *Alimentação e fome: a construção de uma política social* traça o percurso histórico da política de alimentação escolar e das entidades subsidiárias do MEC responsáveis pela formulação e execução da alimentação escolar. Ademais, apresenta o contexto dos direitos humanos frente à

alimentação adequada, aspectos gerais do funcionamento do programa, bem como os diversos movimentos e conjunturas porque atravessou para se consolidar como a maior política pública de alimentação escolar do mundo.

O ponto central do capítulo II *Descentralização da política de alimentação escolar* consiste em aprofundar o conceito de descentralização e de financiamento, com vistas a fazer uma incursão sobre as fragilidades existentes no programa, abordando a importância do planejamento na política de alimentação escolar e o papel dos agentes educacionais.

O terceiro capítulo *Controle social da política de alimentação escolar: o papel dos conselhos* aborda a função e a visão dos órgãos de fiscalização e controle face à execução e gestão do programa nos municípios, a atuação dos conselhos de alimentação escolar sobre os aspectos de legislação, estrutura, atribuições, condições de trabalho, bem como a análise propositiva acerca do processo de descentralização, da gestão e do controle social da política de alimentação escolar, com base nos resultados obtidos na pesquisa, à luz das categorias de análise destacadas.

CAPÍTULO I

ALIMENTAÇÃO E FOME: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA SOCIAL

Este primeiro capítulo possui duas partes: uma que trata do contexto internacional do século XX e dos fatos históricos que propiciaram a construção de uma política pública voltada à alimentação, e outra que parte da conjuntura posta para cumprir agenda política mundial e dar identidade ao Brasil na formulação de uma política social.

Desse modo, na primeira parte, objetiva-se analisar o momento histórico em que a política pública brasileira de alimentação escolar foi criada, a situação econômica e política do país quando a demanda social fora determinante para a implementação do programa de merenda nas escolas, para entender como a crise, no período entreguerras, influenciou a formulação do PNAE

Na segunda, pretende-se compreender a evolução da política de alimentação escolar ao longo de mais de 50 anos de existência, no que diz respeito à formulação e à gestão do programa, e verificar como as mudanças institucionais ocorridas no PNAE ao longo dos anos foram substanciais para a melhoria do programa

Nesse sentido, para compreendermos a abrangência da alimentação escolar no Brasil, faz-se necessário traçar um histórico da crise de distribuição de alimentos⁹, explicar a atuação das entidades responsáveis pelo PNAE e as

⁹A Primeira Guerra Mundial ocorrida de 1914 a 1918, entre a Tríplice Aliança – Itália, Império Austro-Húngaro e Alemanha (a Itália passou para a outra aliança em 1915) – e a Tríplice Entente – França, Rússia e Reino Unido – em virtude dos vários problemas que atingiam as principais nações européias no início do século XX. O Brasil também participou, enviando para os campos de batalha enfermeiros e medicamentos para ajudar os países da Tríplice Entente.

Em decorrência desse conflito, em 1929, a economia norte-americana entra em colapso e dá origem ao que ficou conhecida como “A Grande Depressão”. Diversos países foram atingidos, haja vista as relações comerciais com os EUA. O efeito foi devastador, pois as ações se desvalorizaram fortemente em poucos dias. O número de falências de empresas foi enorme e o desemprego atingiu quase 30% dos trabalhadores.

A Segunda Guerra Mundial teve início no ano de 1939, quando o exército alemão invadiu a Polônia. De imediato, a França e a Inglaterra declararam guerra à Alemanha. De acordo com a política de alianças militares existentes na época, formaram-se dois grupos: Aliados (liderados por Inglaterra, URSS, França e Estados Unidos) e Eixo (Alemanha, Itália e Japão). Findou-se após o lançamento de bombas atômicas sobre as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki, em 1945.

transformações institucionais ocorridas, bem como analisar a trajetória, o funcionamento e a forma de financiamento da política de alimentação escolar.

Nessa perspectiva, este capítulo segue uma lógica temporal, uma linha do tempo imaginária, na qual os acontecimentos no Brasil e no mundo são apresentados simultaneamente, obedecendo à ordem cronológica dos fatos. Concentra na análise de documentos históricos, que trazem o contexto histórico e social em que foi criada a política pública de alimentação escolar, e da legislação institucional, que traz o movimento do programa de alimentação escolar, desde a sua instituição, no tocante aos aspectos técnicos, operacionais e financeiros.

1.1 – Contexto das políticas públicas de alimentação e combate à fome

A primeira guerra mundial assinalou o colapso da civilização ocidental do século XIX (HOBSBAWM, 1995, p. 16) e originou-se de uma transformação estrutural do capitalismo com o advento do imperialismo, grau superior do desenvolvimento capitalista. Esse episódio promoveu os EUA à primeira economia do planeta, haja vista as transações de produtos industriais e agrícolas terem sido ampliadas com a abertura de créditos aos países aliados, seguidas pela concessão de empréstimos à Inglaterra, França e, posteriormente, Alemanha.

Com o fim da guerra, o quadro norte-americano de prosperidade econômica não mudou, uma vez que os países beligerantes concentravam suas ações na reconstrução das indústrias e cidades, necessitando, assim, manter suas importações, sobretudo dos EUA. Todavia, ao final da década de 1920, a recuperação do setor produtivo dos países europeus dá sinais positivos e a produção norte-americana começa a entrar em declínio, em virtude da drástica diminuição de importação de produtos industrializados e agrícolas dos Estados Unidos. O período de 1924 a 1929 ficou conhecido como os *anos da grande ilusão* ou da *falsa prosperidade*, marcados na Europa pela recuperação

econômica e pelo suposto afrouxamento das tensões sociais (VISENTINI; PEREIRA, 2010, p. 172).

A guerra, entretanto, não é o único fator favorável ao desenvolvimento do capitalismo monopolista de Estado, embora seja o mais poderoso. Além da guerra, atuam outros fatores, característicos da crise geral do capitalismo: agravamento sem precedente da contradição entre o crescimento das possibilidades de produção e a relativa redução do poder aquisitivo das massas trabalhadoras. Desse modo, o caráter anárquico da produção se agrava, surge o desemprego maciço e crônico, a utilização dos capitais se revela insuficiente, e estouram crises econômicas destruidoras. Foi assim que a crise de superprodução de 1929 a 1933 arrastou consigo a queda da produção que, no conjunto do mundo capitalista, chegou a 44%, sendo que essa percentagem foi ainda maior em certos países (KOUZMINOV, 1948).

O período entreguerras deu curso a uma história de calamidade em calamidade – duas guerras mundiais, dois movimentos de rebelião e revolução globais que levaram ao poder um sistema que se dizia a alternativa historicamente predestinada para a sociedade capitalista e burguesa e que foi adotado, primeiro, em um sexto da superfície da Terra, e, após a Segunda Guerra Mundial, por um terço da população global (HOBSEBAWM, 1995, p. 16).

Na verdade, a crise do liberalismo, a característica fundamental do período entreguerras está relacionada ao desenvolvimento de uma economia fortemente monopolizada, enquanto as estruturas políticas e a organização social do trabalho permaneciam ainda as do capitalismo liberal (VISENTINI; PEREIRA, 2010, p. 173).

Essa situação expressou-se principalmente no setor agrícola, a partir do aprofundamento da queda dos preços dos produtos primários, e atingiu também o Brasil, uma vez que, no curso da guerra, a desorganização do comércio internacional e a retração dos mercados consumidores determinaram nova queda de preços e a redução das exportações brasileiras (PRADO Jr., 2003) que inviabilizavam a quitação das dívidas contraídas com os bancos. Além disso, as ações das empresas tinham se sobrevalorizado imensamente num movimento de especulação financeira. Foi questão de tempo para que a crise no

campo causasse desabastecimento nas cidades que já enfrentavam problemas com o desemprego e sinalizasse a indústria como alternativa de solução para o caos capitalista.

Essas crises anárquicas, o desemprego e a miséria das massas operárias e camponesas assustam os donos do mundo capitalista que temem pela manutenção do próprio fundamento do sistema. Daí provém seus desejos de recorrer à colaboração do aparelho do Estado burguês, a fim de atenuar as contradições mais agudas da economia capitalista e de fazer recair sobre os trabalhadores todo o peso da crise (KOUZMINOV, 1948).

Nesse sentido, Prado Jr. (2003) explica que o período de 1924 a 1930 foi bastante conturbado para as indústrias brasileiras; muitas fracassaram e pereceram, e todas ou quase todas se mantiveram muito próximas do nível mínimo de subsistência. Desse modo, a fome, que nunca deixou de ser um problema para as populações menos abastadas, torna-se ainda mais preocupante.

Nesse contexto, após comandar a Revolução de 1930 e assumir o governo brasileiro, Getúlio Vargas¹⁰, com perfil nacionalista e populista, cria obras de infraestrutura e desenvolve o parque industrial brasileiro, de forma a impulsionar o sistema capitalista. Em contrapartida, com vistas a não induzir um desconforto social, adota medidas favoráveis aos trabalhadores: institui o salário mínimo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Desse modo, surge, em 1930, a proposta de caixa escolar - instituição jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como função básica administrar os recursos financeiros da escola, oriundos da União, estados e municípios, e aqueles arrecadados pelas unidades escolares (MENEZES; SANTOS, 2002).

Após a Segunda Guerra Mundial, houve a divisão do mundo em dois blocos – o socialista, liderado pela antiga URSS¹¹, e o capitalista, sob o

¹⁰ Foi o presidente que mais tempo governou o Brasil, durante dois mandatos. Foi presidente do Brasil entre os anos de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954. Entre 1937 e 1945 instalou a fase de ditadura, o chamado Estado Novo.

¹¹ União Soviética, oficialmente União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Era um Estado de partido único governado pelo Partido Comunista desde sua fundação até 1990. Embora a URSS seja considerada tecnicamente uma união de 15 repúblicas soviéticas independentes, o seu governo e economia era altamente centralizado.

comando dos EUA, ocasionando a Guerra Fria¹² – e a criação de organismos internacionais que regulamentasse a atuação de nações com poderio militar e instituísse os direitos humanos. Na concepção de Castro (1984), ocorreram duas guerras mundiais e a revolução russa — nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, sendo doze milhões de fome.

A Segunda Guerra Mundial transformou o cenário político e econômico internacional.

O custo social e econômico da Segunda Guerra Mundial foi elevadíssimo. Além da destruição propriamente dita, foram gastos um trilhão e meio de dólares – ao valor de 1939 – durante o conflito, que envolveu diretamente 72 países e mobilizou 110 milhões de soldados. Houve 55 milhões de mortos, 35 milhões de mutilados e 3 milhões de desaparecidos. A maioria das vítimas era constituída de civis (VISENTINI; PEREIRA, 2010, p. 207).

No tocante à séria crise mundial de alimentos, realizou-se a Conferência de Alimentação de *Hot Springs*¹³, para tratar de problemas fundamentais à reconstrução do mundo de pós-guerra e das condições reais de alimentação dos povos e planejar as medidas conjuntas a serem levadas a cabo para que fossem apagadas, nos mapas mundiais de demografia qualitativa, as marcas que representam populações subnutridas ou famintas (CASTRO, 1984).

Nesse sentido, a FAO funciona como um fórum de discussão em que os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, se reúnem para negociar acordos, debater políticas e impulsionar estratégias de erradicação da fome e da insegurança alimentar. Nesse contexto, cabe ressaltar que, desde sua fundação, a FAO acompanha e fiscaliza o desenvolvimento das áreas rurais, onde vivem 70% das populações de baixa renda, e que ainda passam fome (FAO, 2009).

Seguindo esse raciocínio e tendo em vista os interesses dos governos de garantir a ordem e a segurança mundial, foi instituída a Organização das Nações

¹²Guerra Fria - período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética, desde o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991). Foi um conflito de ordem política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica.

¹³Em 1943, em Hot Springs, Virgínia, nos Estados Unidos, quarenta e quatro países, entre os quais o Brasil, decidiram criar uma entidade permanente dedicada às grandes questões da segurança alimentar e da agricultura. Dois anos depois, em 1945, era fundada a FAO – *Food and Agriculture Organization*.

Unidas (ONU), em 24 de outubro de 1945, na tentativa de se evitar novos confrontos armados e, por conseguinte, manter a paz entre as nações.

Trata-se de uma organização internacional constituída por governos da maioria dos países do mundo, com o objetivo principal de criar e colocar em prática mecanismos que promovam a segurança internacional, desenvolvimento econômico, definição de leis internacionais, respeito aos direitos humanos e o progresso social. Em 2012, compõe-se de 192 países membros, e cinco deles – Estados Unidos, China, Rússia, Reino Unido e França – fazem parte do Conselho de Segurança que tem o poder de veto sobre qualquer resolução da ONU.

Desse modo, cabe ressaltar a projeção pós-Segunda Guerra no tocante ao respeito aos direitos humanos, mais precisamente, ao respeito ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), pois torna-se pedra angular para a política pública de alimentação escolar. O DHAA está previsto originalmente no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁴, em que é discutido no contexto da promoção do direito a um padrão adequado de vida.

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social (art. 25, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Quase uma década mais tarde, em 1966, o direito humano à alimentação adequada volta a ser reafirmado, de forma mais objetiva e incisiva, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)¹⁵

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família,

¹⁴Declaração Universal dos Direitos Humanos. ONU, Nova York, 1948. Ver: <http://www.unhcr.ch/udhr/lang/por.htm>

¹⁵Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. ONU, Nova York, 1966. Ver: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html.

inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (art. 11, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1966).

Nesse sentido, os países signatários do DHAA¹⁶ começam a luta contra a fome de suas populações. Nos documentos internacionais de Direitos Humanos, há duas dimensões indivisíveis do DHAA: o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada. E para realizar essas duas dimensões, o Direito Humano à Alimentação Adequada requer a garantia de todos os demais Direitos Humanos (BURITY; FRANCESCHINI, 2009, p. 6).

O cientista Colin Clark, da Universidade de Oxford, apela para a intervenção imediata dos governos, como único meio de corrigir o desnivelamento desumano entre os bem nutridos e os desnutridos, em consequência de fatores políticos e sociais (CASTRO, 1984, p. 15). Nesse sentido, ações incoerentes, omissões e a não garantia de mecanismos acessíveis de exigibilidade por parte do poder público e da sociedade civil significam violações ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) – e, por conseguinte, à alimentação escolar.

Após contextualização do momento histórico em que a alimentação escolar foi criada, vamos em busca da trajetória política, social e econômica que

¹⁶ Os dados da fome no Brasil ainda não estão consolidados, mas os dados do governo federal, por meio do Programa Fome Zero, sinalizam que 24 a 26 milhões de brasileiros padeçam do mal da fome.

explica o programa e a instituição responsável por ele. Afinal, em consonância com Machado de Assis¹⁷ (1979) se “matamos o tempo, o tempo nos enterra”.

1.2 – Ações políticas do governo federal para alimentação escolar

A política de alimentação escolar, em mais de 50 anos de existência, passou por inúmeras modificações – da forma ao conteúdo. Dessa forma, busca-se compreender como os movimentos de centralização e descentralização da alimentação escolar contribuíram para consolidar o PNAE como política de Estado, na tentativa de desvelar as contradições e as mediações existentes entre os interesses do capital e os interesses do social.

Nessa perspectiva, há que se destacar o papel centralizador do Estado no desenvolvimento da política, característica herdada desde os tempos de Império. O Brasil obteve soberania, em 1822, de forma unitarista, com um governo central dominante, o que não significava homogeneidade da nação, pois os diferentes modelos de ocupação coexistentes em território brasileiro resultaram em significativa desigualdade e diversidade entre as regiões e as municipalidades e na necessidade de se criar uma política de integração nacional, condizente com a autonomia pleiteada pelas elites e sociedades locais. (ABRUCIO, 2010, p. 43).

Diante desse contexto político-social, previa-se a adoção do federalismo¹⁸ para enfrentar o problema da centralização das políticas e, por conseguinte, dos recursos financeiros, bem como da não integração dos municípios; entretanto, adota-se o modelo unitário-centralizador, em virtude da frustrada tentativa de descentralização, no período regencial¹⁹, que, por pouco, não levou ao esfacelamento territorial (CARVALHO, 1993, p. 54).

¹⁷ Escritor e poeta brasileiro. Foi o fundador da Academia Brasileira de Letras e é famoso por muitos de seus livros, como Memórias Póstumas de Brás Cubas, Dom Casmurro, Quincas Borba e O Alienista.

¹⁸ É uma forma de organização territorial do Estado que tem enorme impacto na organização dos governos e na forma como eles respondem aos cidadãos, haja vista o processo de decisão e sua base de legitimação ser distintos do modelo clássico de nação, de Estado unitário (ABRUCIO, 2010, p. 41).

¹⁹ Estende-se de 1831 a 1840, período de governo provisório da assembleia, para que D. Pedro II completasse a maioridade.

O processo de centralização apresentava bases muito frágeis, pois as elites políticas brasileiras eram localistas e com padrões políticos oligarquizados. Enfim, o federalismo brasileiro, em suas origens, teve caráter centrífugo (de dentro para fora), sem que houvesse uma proposta de nação e interdependência entre as partes. Dessa forma, “a Primeira República construiu um federalismo baseado num autonomismo estadual oligárquico, às custas do enfraquecimento das municipalidades, das práticas republicanas e do governo federal” (ABRUCIO, 2010, p. 44).

Dessa forma, diante do fato de que as políticas públicas de alimentação datam de longa data, pretende-se realizar uma reflexão histórica dos programas de combate à fome no Brasil, sobretudo, as direcionadas à alimentação escolar no período de 1934 a 2012. Ao longo desse eixo longitudinal, foram estabelecidos, de forma intencional, como critérios metodológicos de análise, cinco cortes transversais relativos a períodos singulares da trajetória da política social de alimentação no país: 1934-1954; 1955-1969; 1970-1987; 1988-1998 e 1999-2012.

O primeiro corte refere-se ao contexto de necessidade e emergência de políticas sociais, tendo em vista o direito à educação no tocante aos direitos sociais. No segundo, surgem os embriões do programa de alimentação escolar; o terceiro, por sua vez, aborda a consolidação da alimentação escolar em meio ao processo de construção, desconstrução e reconstrução da política social de alimentação. O quarto explicita o movimento de centralização e descentralização do programa e o quinto aborda-se o gerenciamento da política de alimentação escolar, sob a perspectiva da descentralização e integração; controle social e convergência de ações.

1.2.1 Idealização da política de alimentação escolar (1934-1954)

Deixa como está para ver como fica

A ideia de uma política de alimentação escolar fundamenta-se no fim do governo provisório de Getúlio Vargas, por meio da Constituição de 1934²⁰, § 2º do art. 157, quando dispõe que

Art. 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934).

Em 20 de julho de 1934, Getúlio Vargas foi eleito presidente pela Assembleia Constituinte, composta por deputados escolhidos especialmente para redigir a nova Constituição, que norteia o governo nos quatro anos seguintes. No fim de 1937, Vargas, sob a influência dos regimes autoritários (fascismo e nazismo) vigentes no mundo à época, fecha o Congresso, elabora outra Constituição e, assim institui o Estado Novo, governando com poderes ditatoriais e de forma centralizadora e controladora. Todavia, para não suscitar a insatisfação popular e manter o caráter populista de seu governo – *Deixa como está para ver como fica* – o presidente institui, na Carta Magna de 1937, o ensino profissionalizante, a obrigatoriedade de as indústrias e sindicatos criarem escolas de aprendizagem e a caixa escolar para auxiliar nas despesas educacionais:

É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público.

Art 130 - O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar (BRASIL, 1937).

²⁰ Promulgada em 16/7/1934. Estabelece a elaboração de um Plano Nacional de Educação e a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário (BRASIL, 1934).

No transcurso do Estado Novo (1937-1945), com a criação do salário mínimo²¹, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), verificou-se a emergência de uma política social de alimentação, sinalizando que o Estado brasileiro buscava aparelhar-se de novos instrumentos que lhe garantissem legitimidade e hegemonia, uma vez que esses programas constituem-se mecanismos de ampliação do mercado internacional de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital (VASCONCELOS, 2005, p. 443). Afinal,

Segurança alimentar é um conceito que data da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e tem a ver, sim, com segurança nacional. A soberania de uma nação corre o risco de fragilizar-se na medida em que ela não assegura à sua população alimento em quantidade e qualidade suficientes, não prevê estoques reguladores, nem medidas preventivas às calamidades naturais e vê-se obrigada a importar alimentos imprescindíveis à cesta básica (BETTO, 2003, p. 53).

Ao longo da história, a educação tornou-se um dos pilares de sustentação para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, constituindo-se em condição necessária para usufruto de outros direitos constitutivos da cidadania (OLIVEIRA, 2007).

Nesse sentido, o federalismo sofreu modificações na Era Vargas. Primeiro, com a maior centralização do poder, fortalecendo o executivo federal. Em segundo, houve uma expansão de ações e de políticas nacionais em várias áreas, inclusive na educação (ABRUCIO, 2010). Amarrada à compulsoriedade e à gratuidade da educação, o direito à educação, no Brasil, compreende não só o acesso à escola, mas também a permanência nessa escola. E, neste contexto, se insere a política pública de alimentação escolar.

A obrigatoriedade do direito à educação está assegurada no Código Penal de 1940²², em seu art. 246, que prevê a perda do pátrio poder, devido ao

²¹ Instituído por meio do Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940.

²² Instituído por meio do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Título VII – Dos Crimes contra a Família, cap. III – Dos crimes contra a Assistência Familiar.

crime contra a assistência familiar, na modalidade abandono intelectual ao país que “deixar, sem justa causa, de prover à instrução primária de filho em idade escolar”, sob sanção de “detenção, de quinze dias a um mês, ou multa” (OLIVEIRA, 2007, p. 16). A premissa da gratuidade, por sua vez, incorpora a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no art. 26, *in verbis*:

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Nessa perspectiva, a ideia de um programa de alimentação escolar ganha força, no início da década de 1940, quando o então Instituto de Nutrição²³ defendia a proposta de o governo federal oferecer alimentação nas escolas. Todavia, por indisponibilidade de recursos financeiros, não foi possível concretizá-la. Desse modo, indaga-se como o modelo populista pode estimular a elaboração de uma política pública voltada à alimentação nas escolas?

A literatura indica que Vargas adotou o modelo de Estado populista-desenvolvimentista, visando aliar os industriais aos setores populares, como afirma Gadotti (1983, p. 112)

A formação do Estado populista-desenvolvimentista parece, nessa segunda fase(1945-1954), não encontrar inimigos. A aliança entre o empresariado e setores populares, atrelados notadamente ao Ministério do Trabalho, contra as antigas oligarquias, parecia estável. Mas, o capital estrangeiro, muito bem aceito no início torna-se, pouco a pouco, o verdadeiro inimigo interno (GADOTTI, 1983, p. 112).

Nesse contexto, diante da crise mundial de distribuição de alimentos e em meio a Segunda Grande Guerra, o governo Vargas cria, no âmbito do Conselho

²³ Resultou da incorporação do Instituto de Tecnologia Alimentar à então Universidade do Brasil, por iniciativa do Professor Josué de Castro.

Federal de Comércio Exterior, em 17 de fevereiro de 1945, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com as seguintes atribuições:

- a) estudar e propor as normas da política nacional de alimentação;
- b) estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida;
- c) acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgar necessários ou convenientes;
- d) trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas;
- e) concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil (BRASIL, 1945).

Em 1946, elabora-se a nova constituição, estabelecendo a necessidade de elaboração de novas leis e diretrizes para o ensino e, aos entes federativos, percentuais de investimento na educação e sinalizando a necessidade de criação de um sistema nacional de ensino:

Art 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art 170 - A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios.

Parágrafo único - O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.

Art 172 - Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (BRASIL, 1946).

Desse modo, considerando a definição de percentuais de investimento na educação pública do país, na década de 1950, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, no qual, pela primeira vez, se estruturou um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade do poder público. Desse plano original, somente o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, contando com o financiamento do Fundo Internacional de

Socorro à Infância (Fisi) – Unicef – que permitiu a distribuição do excedente de leite em pó destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil.

Com isso, cabe lembrar um trecho da obra clássica *Grande Sertão: Veredas*, de Guimarães Rosa²⁴ (2001),

O senhor saiba: eu toda a minha vida pensei por mim, forro, sou nascido diferente. Eu sou eu mesmo. Divêrjo de todo mundo... Eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa. O senhor concedendo, eu digo: para pensar longe, sou cão mestre - o senhor solte em minha frente uma idéia ligeira, e eu rastreio essa por fundo de todos os matos, amém! (ROSA, 2001, p. 31).

Nesses termos, cabe salientar como as políticas sociais tornam-se arma de dominação e objeto de exploração do capital humano, e sobrepõem os objetivos econômicos aos sociais, uma vez que

A introdução do leite em pó e desengordurado, por exemplo, por meio dos programas internacionais de ajuda alimentar, tornou evidente o objetivo econômico. Ou seja, a ajuda não acontecia de forma monetária (o que poderia estimular a produção e o consumo local de alimentos básicos *in natura* ou processados), mas de forma de valor de uso, por meio do escoamento do excedente de produção que não havia conseguido se realizar em mercadoria ou se transformar em capital (VASCONCELOS, 2005, p. 443).

Nesse sentido, “a política social não é uma estratégia exclusivamente econômica, mas também política, no sentido da legitimação e controle dos trabalhadores (...) crise de legitimação política articulada à queda dos gastos na área social” (Behring, 2007, p. 169). Assim, Faleiros acerta ao admitir que as políticas devam ser “vistas de forma contraditória, pois realizam não só uma valorização do capital, mas interferem diretamente na valorização e na validação da força de trabalho, como mercadoria especial, produtora de mais-valia e como sujeito de direito” (FALEIROS, 2007, p. 70).

A partir de 1946, ganham destaque no cenário internacional e no Brasil os discursos de combate à fome, o que provoca a propagação das primeiras organizações não governamentais (ONG) com propósitos humanitários de combate à fome (VASCONCELOS, 2005, p. 442). Nesse mesmo ano, Josué de

²⁴ Escritor e romancista brasileiro, pertence à terceira geração modernista que teve início a partir de 1945.

Castro lança o clássico *Geografia da Fome*, em que estabelece o mapa da fome no Brasil e sinaliza os caminhos para que este mal seja superado.

Esta dramática situação alimentar, expressão do subdesenvolvimento, nacional e das contradições econômicas que esta situação gera no país (...), impõe a necessidade inadiável de uma política alimentar mais efetiva, que não seja apenas de paliativos e de correção das falhas mais gritantes através de programas simplesmente assistenciais. Impõe-se uma política que, acelerando o processo de desenvolvimento, quebrando as mais reacionárias forças de contenção que impedem o acesso à economia do país a grupos e setores enormes da nacionalidade, venham a criar os meios indispensáveis à elevação dos nossos padrões de alimentação (CASTRO, 1984, p. 291).

Em 1946, o presidente Eurico Gaspar Dutra²⁵ lança seu plano de governo, alcunhado de Plano SALTE, visando o desenvolvimento da saúde, alimentação, transporte e energia, mas não rompe com o modelo político de Vargas, que, em 1951, ressurgiu no cenário político, com força total, eleito pelo povo²⁶. Todavia, o seu perfil nacionalista de governar vai ao encontro dos interesses do capital externo, devido à expansão da indústria nacional, e aos da burguesia que, sentindo-se prejudicada, defende o capital estrangeiro. Ademais, os trabalhadores também estão insatisfeitos, haja vista a crescente inflação no período e, desse modo, em meio a essa disputa de forças e ao enfraquecimento político, tem-se uma crise em 1954.

No entender de Vieira (2001, p. 10), a política social passa por dois momentos políticos distintos e marcantes do século XX no Brasil: o período de controle da política, correspondendo à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista, com influência para além de sua morte em 1954; e o período, de política do controle, cobrindo a época da instalação da ditadura militar em 1964 até a conclusão dos trabalhos da Constituinte de 1988. Nesse contexto, ressalta-se que, de 1946 até 1964, os programas estatais de

²⁵ Ministro de Guerra durante o Estado Novo (1937-1945) e Presidente do Brasil de 1946 a 1950, com o apoio de Getúlio Vargas.

²⁶ Na apuração dos votos, Vargas obteve 3.849.040 (três milhões, oitocentos e quarenta e nove mil e quarenta votos) (www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas).

alimentação e nutrição mantiveram-se intimamente articulados às organizações internacionais e aos programas internacionais de ajuda alimentar criados no pós-Segunda Guerra Mundial (VASCONCELOS, 2005, p. 442). Afinal, como diz Rosa (2001, p. 26), “o diabo existe e não existe”.

1.2.2 – A construção da política pública de alimentação escolar (1955-1969)

A cavalo dado não se olha o dente, mas ele não vai ao mercado para distribuir presentes

Em 31 de março de 1955, na gestão do presidente Café Filho, foi criada a Campanha da Merenda Escolar (CME), por meio do Decreto nº 37.106, cujas atribuições consistiam em

- a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira;
- b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;
- c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis (BRASIL, 1955).

Na ocasião, foram celebrados convênios diretamente com o Fisi e outros organismos internacionais, como uma das ações de federalização do país no período democrático de 1946 a 1964²⁷.

Em 11 de abril de 1956, com a edição do Decreto nº 39.007, na gestão do presidente Juscelino Kubitschek, a CME passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional.

No cenário internacional, em 1957, foi criada a Associação Mundial de Luta Contra a Fome (ASCOFAM), com sede em Genebra, Suíça, e sob a presidência de Josué de Castro, com vistas a promover, encorajar e organizar no mundo a luta contra a fome, desenvolvendo, realizando, direta ou

²⁷O golpe militar de 1964 interrompe o processo de democratização e federalismo que vinha se fortalecendo (ABRUCIO, 2010, p. 44).

indiretamente, estudos, pesquisas, iniciativas, atividades e ações de natureza a fazer conhecer, diminuir ou eliminar, direta ou indiretamente a fome no mundo, isto é, sem nenhuma limitação. Em 1959, a FAO aprovou a realização da Campanha Mundial de Combate à Fome, a ser conduzida entre 1960 e 1965 (VASCONCELOS, 2005, p. 442).

Em seus ensinamentos, Marx (1996, p. 218) diz que

O produto satisfaz hoje a uma necessidade social. Amanhã será, talvez, deslocado parcial ou totalmente, de seu lugar, por uma espécie semelhante de produto. (...). A cavalo dado não se olha o dente, mas ele não vai ao mercado para distribuir presentes (MARX, 1996, p. 218).

No ano de 1965, durante o governo militar de Castello Branco, o nome CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto nº 56.886. Assim, as atividades do CNME não mais se restringem à distribuição de merenda, mas ampliam-se para assistência e educação alimentar aos escolares em todo o território nacional. Nesse contexto, surgiu uma série de programas internacionais de ajuda alimentar, criados no pós-Segunda Guerra, entre os quais destacavam-se o Alimentos para a Paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid); o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar; e o Programa Mundial de Alimentos, da FAO/ONU (VASCONCELOS; BATISTA FILHO, 2011, p. 83).

Diante disso, o governo federal percebe a necessidade de assumir os custos de operação da alimentação escolar, devido à relevância política, econômica e social do programa e, na gestão Costa e Silva (1967 – 1969), foi criado, por meio da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, o Instituto de Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, cuja finalidade descrita em seu art. 2º, consiste em “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bônus de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação” (BRASIL, 1968).

Os objetivos dessa entidade, por sua vez, referem-se, essencialmente, aos aspectos de financiamento das políticas educacionais, inclusive das voltadas para a educação superior:

Art 3º Compete ao INDEP:

- a) financiar os programas de ensino superior, médio e primário, promovidos pela União, e conceder a assistência financeira aos Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios e estabelecimentos particulares;
- b) financiar sistemas de bolsas de estudo, manutenção e estágio a alunos dos cursos superior e médio;
- c) apreciar, preliminarmente, as propostas orçamentárias das universidades federais e dos estabelecimentos de ensino médio e superior mantidos pela União, visando à compatibilização de seus programas e projetos com as diretrizes educacionais do governo.
- d) financiar programas de ensino profissional e tecnológico (BRASIL, 1968).

Desse modo, no governo de Aurélio Lyra Tavares, foi assinado o Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, que complementa a Lei nº 5.537/68, instituindo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) "art. 1º - É criado, com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)" (BRASIL, 1969b).

Assim, faz-se necessário salientar a coexistência de duas instituições voltadas à manutenção do ensino: o INDEP e a Fundação Nacional de Material Escolar (Fename), esta, criada mediante a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, ocupa-se da "produção e distribuição, pelo preço de custo, do material escolar e didático, contribuindo assim, para a melhoria quantitativa e qualitativa, maior facilidade de aquisição e utilização do referido material" (BRASIL, 1967).

1.2.3 – As políticas das instituições responsáveis pela alimentação escolar (1970-1987)

Cada macaco no seu galho

Nos fins dos anos 1960 a 1974, o Brasil viveu um período de expansão econômica, em que o Produto Interno Bruto (PIB) crescia a uma taxa de quase 12% ao ano, conhecido por milagre econômico (VASCONCELOS, 2005, p. 443),

o que, de certa forma, se reverteu para a educação do país em forma de investimento ainda que não de maneira efetiva.

No início da década de 1970, sob a gestão do general Emílio Garrastazu Médici, foi criada a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixava diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e também no art. 59, percentual mínimo a ser investido em educação pelos municípios:

Art. 59 - Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de 1º grau aplicar-se-á o disposto no artigo 15, 3º, alínea f, da Constituição.

Parágrafo único. Os municípios destinarão ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação.

Parágrafo único - Os Municípios destinarão à Educação e Cultura um mínimo de 20% (vinte por cento) das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação, na forma que vier a ser estabelecida em ato do Poder Executivo (BRASIL, 1971).

Nesse sentido, havia a possibilidade de aumento das verbas de financiamento do ensino público, mas não a descentralização da política e do recurso. Ou seja, como a criação dessas duas entidades educacionais – INDEP e FNDE – contribuiu para a consolidação da política de alimentação escolar? Em que medida a falta de autonomia dos municípios compromete a gestão do PNAE?

No cenário internacional, conforme ensinamentos de Vasconcelos (2005), assistiu-se nesse período a um colapso do capitalismo, no qual se retoma a questão da fome mundial com maior intensidade a partir da controvertida crise mundial de alimentos. Diante dessa conjuntura, organismos internacionais, como a Organização Mundial de Saúde (OMS), a FAO e o UNICEF, passaram a defender a necessidade de incorporar o planejamento nutricional ao planejamento econômico dos países do Terceiro Mundo²⁸, em particular, dos países latino-americanos.

A quantidade de alimento recebida entre 1950 e 1970, como doação ou a preços simbólicos, é difícil de precisar. No biênio 1968-1969, *Food for Development* contribuiu com 187.000 toneladas, em boa parte

²⁸Fazem parte desse grupo os países que possuem economia subdesenvolvida ou em desenvolvimento, geralmente nações localizadas na América Latina, África e Ásia.

distribuídas através de programas de atenção materno-infantil, assistência ao trabalhador e organizações religiosas (...). Com exceção da merenda escolar, nenhum destes esforços prosperou mas acumularam-se durante o período informações que não deixaram dúvida quanto à gravidade da situação (SILVA, 1995, p. 88-89).

Desse modo, em 30 de novembro de 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), por meio da Lei nº 5.829, sob cuja tutela estava o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)²⁹, instituído por meio do Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973, “com a finalidade de acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda” (BRASIL, 1973).

O primeiro Pronan (1973-1974) teve sua execução prejudicada por dificuldades administrativas. O Pronan II (1976-1979) ofereceu o primeiro modelo de uma política nacional incluindo suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos. Além da merenda, que passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar, nos anos seguintes foram implantados, sob a égide do Pronan, 10 programas e ações de alimentação e nutrição e, em 1975, foi assinado um convênio Inan-Banco Mundial em apoio ao *Programa de Nutrição Brasil*, que se destinava a testar formas e canais de intervenção, desenvolver capacidades técnica e gerencial e promover pesquisa e treinamento (SILVA, 1995, p. 90).

Abaixo segue um quadro da evolução do atendimento do PNAE de 1954 a 1979.

²⁹O PRONAN, cuja vigência foi de 1973-1974, dispunha de recursos financeiros públicos e privados, internos e externos (art. 3º).

Quadro 2 - Evolução do atendimento do PNAE no Brasil de 1954 – 1979

Evolução do atendimento do PNAE no Brasil de 1954 - 1979						
Ano	Municípios	Escolas	Escolares	Merendas servidas	Nº de merendas p/ aluno/ano (A)	A/ 180 (%)
1954	137	340	85.000	—	—	—
1955	285	1.896	236.948	13.961.738	59	32,7
1956	849	7.559	724.991	80.833.272	111	61,6
1957	1.150	9.345	908.118*	93.755.427	103	57,2
1958	1.492	11.330	1.487.632	60.329.469**	41	22,7
1959	1.601	—	1.901.442	60.295.334	32	17,7
1960***	1.661	19.891	2.572.426	53.589.184	21	11,6
1965	2.097	52.483	5.680.257	308.736.424	54	30
1970	3.385	93.273	10.416.347	1.187.358.240	114	63,3
1979	3.549	110.297	14.003.762	112.813.100 kg	—	—

Fonte: FNDE (2005)

Observações:

* Exclui o Distrito Federal

** Exclui a Amazônia

*** Dados até outubro

Em 1954, a população brasileira era de pouco mais de 57 milhões de habitantes, assim, conforme os dados do quadro 2, o atendimento da alimentação escolar abrangia apenas 85.000 estudantes (ou seja, 0,001% da população), distribuídos por 340 escolas de 137 municípios. No ano seguinte, a população correspondia a quase 58,5 milhões, o atendimento da política quase triplicou e o número de alunos mais que dobrou, equivalendo a 0,004% da sociedade brasileira. Já em 1970, a população atinge a marca de 90 milhões de brasileiros, a alimentação escolar, por sua vez, está presente em 3.385 municípios, em mais de noventa mil escolas e abrange 10,4 milhões de alunos, equivalendo 0,11% (IBGE, 1951).

Em substituição à Fename, sob o governo de João Baptista Figueiredo, surge a Fundação Nacional do Estudante (FAE), criada por meio da Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983, com os objetivos básicos:

- I - a melhoria de qualidade, a diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção;
- II - a coordenação da política de assistência educacional, bem como o desenvolvimento de estudos visando a subsidiar a sua formulação;
- III - o apoio à administração dos serviços de assistência educacional dos sistemas de ensino.

Nos moldes ditatoriais, a FAE mantém o modelo centralizador da política de alimentação escolar, *cada macaco no seu galho*, mas permanecendo as demais esferas de governo dependentes do governo federal. Desse modo, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

Em 15 de janeiro de 1985, ocorre a eleição e morte do presidente Tancredo Neves. Um novo momento histórico surge, denominado de Nova República, trazendo consigo a esperança de solução de problemas nacionais, sobretudo os da alimentação e nutrição, cuja área apresentou-se como prioridade política nos dois primeiros anos do pós-ditadura (VASCONCELOS, 2005, p. 445-6).

Nesse mesmo ano, três instrumentos específicos de política social foram lançados: o Plano Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego, elaborado pela Comissão para o Plano do Governo (COPAG); as Prioridades Sociais para 1985 e as Prioridades Sociais para 1986. Entretanto, entre 1987 e 1989, em virtude da edição do Plano Cruzado (fevereiro de 1986), do Plano Bresser (julho de 1987) e do Plano Verão (fevereiro de 1989), observou-se certo esvaziamento técnico, financeiro e político dos programas de alimentação e nutrição (VASCONCELOS, 2005, p. 446

1.2.4 –A redemocratização e a política de alimentação escolar (1988–1998)

Quem não chora, não mama

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, marco histórico da redemocratização do país, questionou a postura centralizadora e autoritária adotada pelo governo federal na organização de suas políticas públicas (ABRUCIO, 2010, p. 45) e impulsionou o processo de descentralização da alimentação escolar para estados e municípios, até porque *quem não chora, não mama*.

Nesse sentido, a política de alimentação escolar encontra sustentação legal no art. 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 1988:

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

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

Em 15 de março de 1990, tiveram início o governo Fernando Collor de Melo³⁰ e as primeiras tentativas de implantação das ideias neoliberais de reforma do Estado. Ao analisar o curto período desse governo, verifica-se que, por trás do discurso da estabilização econômica, da modernização do Estado e da economia, o Brasil Novo, desencadeou uma brutal redução dos recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição (VASCONCELOS, 2005, p. 447). Afinal, o cobertor é curto e, se necessário for cortar gastos, que seja da educação, ou melhor (pior), da alimentação escolar.

Com a iminência da ótica gerencialista e na perspectiva de serviços públicos mais eficientes, o processo de descentralização surge como alternativa para fortalecer as economias municipais face à soberania do executivo federal. Segundo Arretche (2005), a disponibilidade de recursos é essencial para que os governos locais possam limitar as influências do governo central em suas ações.

Já no início do governo, uma cadeia de ações do governo federal contribuiu para a fragilização da política de alimentação escolar: nomeou presidente do INAN um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (ABIN), o qual passou a priorizar, nitidamente, os interesses dos produtores de alimentos formulados; o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) substituiu os tradicionais alimentos básicos por produtos industrializados (fiambre bovino, macarrão de milho, leite desnatado enriquecido); o PNAE interrompeu o processo de municipalização, voltando a distribuir produtos formulados; e, por fim, em janeiro de 1991, o governo anunciou a extinção do

³⁰ Primeiro presidente eleito pelo voto popular pós-1964, 25 anos de regime de exceção. Seu mandato durou apenas 2 anos, 6 meses e 17 dias, e fora marcado por denúncias e escândalos de corrupção que ocasionaram o processo de Impeachment em 2 de outubro de 1992.

Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), denotando interesses muito mais político-ideológicos do que técnico-operacionais e econômicos (VASCONCELOS, 2005, p. 447).

Nessa perspectiva, a educação permite ao indivíduo enxergar criticamente o movimento dos fatos, analisar a realidade concreta e, sobretudo, ter um posicionamento coerente em cada contexto e, assim, transformar a sua história e a sua existência social, percebendo se “no meio do caminho, tinha uma pedra, tinha uma pedra no meio do caminho, tinha uma pedra, no meio do caminho tinha uma pedra (ANDRADE, 2012), para o desenvolvimento político e a construção da cidadania.

Nesse sentido, Gadotti (1983, p. 130) afirma que

a educação tem sido o lugar da denúncia da educação, da denúncia política educacional. Cada vez mais ela é um lugar de conscientização, de desvelamento das contradições, das artimanhas, dos casuísmos, dos pacotes, etc., de um regime que não tem sustentação popular por aquilo que ele faz ou deixa de fazer (GADOTTI, 1983, p. 130).

Daí em diante, com maior participação no processo de tomada de decisão que dita os rumos do país, a população se organizou em prol da ética política e também do movimento social Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida lançado oficialmente em 8 de março de 1993, liderado por Herbert de Souza³¹, o Betinho, cujos objetivos consistiam em “mobilizar, e acima de tudo, sensibilizar a sociedade para a necessidade de mudanças fundamentais e urgentes capazes de transformar a realidade econômica, política e social do país [...] que leva à exclusão, à fome e à miséria” (CONSEA³², 1995, p. 12). No início dos anos 1990, as políticas de combate à fome chamavam a atenção para a existência de aproximadamente 32 milhões de pobres e famintos no país.

Nesse sentido, em 18 de abril de 1993, foram lançados o Plano de Combate à Fome e à Miséria e a proposta de constituição do Conselho Nacional

³¹ Herbert José de Souza, sociólogo e ativista dos direitos humanos.

³²Instituído por Decreto Presidencial, em 26/4/1993. Compõe-se de 9 Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, com o objetivo de assessorar o governo na formulação de propostas e implementação de ações em busca de soluções para o problema da fome e da miséria no Brasil (VASCONCELOS, 2005, p. 448).

de Segurança Alimentar³³ (CONSEA). A partir de então, no decorrer do governo Itamar Franco (1993-1994), as relações entre governo e sociedade, caracterizada pela ação conjunta do CONSEA/Ação da Cidadania, permitiram o desenvolvimento de numerosas atividades, em caráter emergencial, na tentativa de combater a fome e a miséria do país (VASCONCELOS, 2005, p. 448).

Em 12 de julho de 1994, por meio da Lei nº 8.913, foi instituída a municipalização da merenda escolar – mediante celebração de convênios com os municípios, e com o envolvimento das secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais delegou-se competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização – bem como a figura dos conselhos de alimentação escolar, os CAEs:

Art. 1º Os recursos consignados no orçamento da União, destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental, serão repassados, em parcelas mensais, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

§ 1º O montante dos recursos repassados a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município será diretamente proporcional ao número de matrículas nos sistemas de ensino por eles mantidas.

§ 2º Os recursos destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos mantidos pela União serão diretamente por ela administrados.

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

Nesse contexto, os ensinamentos de Bordignon (1993) em relação à existência de uma simplificação na noção de descentralização quando transmutada em municipalização, ancorada em uma ambiguidade, que toma descentralização e municipalização como sinônimos. Contudo, tal entendimento

³³No Brasil, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional vem sendo debatido há pelo menos 20 anos e da mesma forma sofre alterações em função da própria história do homem e das sociedades. A partir de 2004, o seguinte conceito de SAN passou a ser adotado em nosso país: “a Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (BURITY; FRANCESCHINI, 2009, p. 10).

elude que se pode ter um processo de municipalização em que o poder não seja descentralizado, apenas se alterando a esfera administrativa responsável pela gestão do ensino e, a julgar pela prática política vigente, na maioria das administrações municipais no Brasil, trata-se da tendência predominante.

Em 1995, o advento da reforma administrativa do Estado, elaborada por Bresser Pereira³⁴, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), desenvolveu a implantação de um modelo gerencialista para a administração pública federal, a fim de torná-la mais eficiente, o que implicava, como uma de suas orientações, a descentralização de políticas públicas para estados e municípios, bem como a previsão do controle social, implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), na figura dos conselhos.

Já no início do mandato de FHC, notou-se o enfraquecimento da Ação da Cidadania, haja vista a criação do Programa Comunidade Solidária, pelo Decreto nº 1.366, de 12/1/95, a extinção do CONSEA e a criação do Conselho da Comunidade Solidária, tendo como presidente Ruth Cardoso (VASCONCELOS, 2005, p. 448). Na concepção de Oliveira (2003),

O Programa Comunidade Solidária constituiu a principal estratégia de combate à pobreza do governo FHC em seus dois mandatos. Privilegiou a articulação entre governo e sociedade e teve na idéia de solidariedade sua principal filosofia. Na perspectiva do programa, o enfrentamento à pobreza não era uma responsabilidade do Estado, mas da sociedade. Ao governo competia articular e gerenciar as ações que se efetivavam na sociedade. No discurso governamental o programa significou um novo modelo de atuação social baseado no princípio da parceria capaz de gerar os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários ao combate eficiente da pobreza e da exclusão social (OLIVEIRA, 2003).

Sob o prisma do modelo gerencialista, implantado na administração pública federal, foi assinada a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual, em seus arts. 3º e 4º, reafirma o que prevê a Constituição Federal de 1988 em relação à permanência na escola e ao fornecimento de alimentação escolar, e ressalta a participação

³⁴Luiz Carlos Gonçalves Bresser-Pereira: Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE) durante o primeiro mandato do governo FHC (1995-1998).

social no processo educativo (art. 12, VII, VIII e art. 14, II), e a autonomia pedagógica e administrativa e a gestão financeira dos estabelecimentos públicos de ensino (art. 15):

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

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

Art. 4º - O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (...)

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola; ([Redação dada pela Lei nº 12.013, de 2009](#))

VIII – notificar ao Conselho Tutelar do Município, ao juiz competente da Comarca e ao respectivo representante do Ministério Público a relação dos alunos que apresentem quantidade de faltas acima de cinquenta por cento do percentual permitido em lei. ([Incluído pela Lei nº 10.287, de 2001](#)) (...)

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996a).

Nesse sentido, em 24 de dezembro de 1996, foi assinada a Lei nº 9.424, que dispunha sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF),

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (BRASIL, 1996b).

Esses recursos destinam-se à remuneração dos profissionais do magistério e à manutenção e desenvolvimento da educação (MDE), não incluindo nesse montante verba para alimentação, conforme dispõe o art. 71 da Lei nº 9.394/1996.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social (...) (BRASIL, 1996a).

Em 27 de maio de 1998, foi assinada a Lei nº 9.649 que, em seu art. 13, redenomina o Ministério da Educação e do Desporto para Ministério da Educação e, no art. 42, transfere as atribuições da FAE para o FNDE:

Art. 42. É transferida a responsabilidade pelo pagamento dos inativos e das pensões pagas:

IV - pela Fundação de Assistência ao Estudante - FAE:

a) no Distrito Federal, para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE;

b) nas Representações Estaduais da FAE e no Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro, para o Ministério da Educação e do Desporto (BRASIL, 1998).

O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação que tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos, almeja ser referência na implementação de políticas públicas e tem como valores: compromisso com a educação; ética e transparência; excelência na gestão; acessibilidade e inclusão social; cidadania e controle social; responsabilidade ambiental; inovação e empreendedorismo. A figura abaixo ilustra a estrutura regimental do FNDE, todavia, ressalta-se que esta se encontra em processo de reestruturação e que o PNAE está alocado na Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Programas de Alimentação Escolar (CGPAE).

brasileiro, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa, o que ocorreu por meio da reedição da Medida Provisória nº 1.784/98, em 2 de junho de 2000, sob o número 1979-19. Assim, os CAEs passaram a ser formados por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes dos poderes Executivo e Legislativo, os quais, devido a inúmeros entraves, não conseguem, em muitos casos, atuar de forma autônoma e independente do poder público local comprometendo a eficiência, a eficácia, a efetividade e a do controle social.

Em 2001, com vistas a melhorar a qualidade dos alimentos servidos nas escolas públicas do país, evitar caroços no angu da alimentação escolar, bem como a fomentar o desenvolvimento da economia local, determinou-se, por meio da Medida 2.178, de 28 de junho, parágrafo único do art. 6º e art. 7º, que

Parágrafo único - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão, no mínimo, setenta por cento dos recursos do PNAE na aquisição dos produtos básicos.

Art. 7º Na aquisição dos gêneros alimentícios, terão prioridade os produtos da região, visando a redução dos custos.

Em 31 de janeiro de 2003, no início do mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi lançado o Projeto Fome Zero³⁵: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil, que significou a reinserção do discurso e prática dentro da lógica do pacto social, combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar como prioridades da agenda pública brasileira para os próximos quatro anos. Nesse sentido, busca-se denotar à sociedade a realidade sobre a fome no país, bem como compartilhar a responsabilidade por esse mal que assola há anos parcela significativa da população.

Embora o processo de descentralização da política de alimentação escolar tenha representado um avanço na gestão do programa – afinal, *água mole em pedra dura, tanto bate até que fura* – muitos problemas inviabilizavam

³⁵ Projeto carro-chefe da campanha presidencial vitoriosa de Luís Inácio Lula da Silva. Consiste em uma estratégia do governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Insere-se na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (www.fomezero.gov.br).

e, ainda, inviabilizam a qualidade da alimentação do alunado. Dessa forma, tendo em vista a dinâmica da economia agrícola nos municípios brasileiros e a participação da sociedade civil no tocante à qualidade das refeições servidas nos estabelecimento de ensino, firmou-se parceria com o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), por meio da Resolução CFN nº 358, de 18 de maio de 2005, a fim de que a alimentação escolar atendesse a critérios técnicos, respeitando as vocações agrícolas de cada região.

Art. 2º. Os cardápios do Programa de Alimentação Escolar (PAE), sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão elaborados por nutricionista habilitado na forma da Lei nº 8.234, de 17 de setembro de 1991.

Art. 3º. Compete ao nutricionista, no exercício de atividades profissionais no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE), programar, elaborar e avaliar os cardápios, observando o seguinte:

I - adequação às faixas etárias e aos perfis epidemiológicos das populações atendidas;

II - respeito aos hábitos alimentares de cada localidade e à sua vocação agrícola;

III - utilização de produtos da região, com preferência aos produtos básicos e prioridade aos produtos semi-elaborados e aos *in natura* (BRASIL, 2005).

Em 19 de dezembro de 2006, foi criado, pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb em substituição ao Fundef, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 2007a).

Nesses termos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. O aporte de recursos do governo federal ao Fundeb, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentou para R\$ 3,2 bilhões em 2008, R\$ 5,1 bilhões em 2009 e, a partir de 2010, passou a ser no valor correspondente a 10% da contribuição total dos estados e municípios de todo o país.

Em virtude do volume de recursos federais destinados à política de alimentação escolar, da quantidade de alunos da educação básica atendidos e da necessidade de se monitorar e avaliar políticas públicas, em 14 de dezembro de 2006, a Resolução CD/FNDE nº 042 dispôs, em seu art. 5º, que

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

Nessa perspectiva, percebe-se o processo de descentralização da política de alimentação escolar estimula a participação cidadã e, por conseguinte, maior controle estatal dos recursos financeiros destinados ao programa.

Nessa perspectiva, Cury (1985, p. 60) ensina que o capitalismo não recusa, de fato, o direito de educação à classe subalterna, o que ele recusa é mudar a função social da mesma, isto é, sua função de instrumento para manter os interesses constantes em uma estruturação econômico-jurídica que o torne uma força produtiva sem pôr em risco a organização social do trabalho.

1.3 – Considerações parciais

Diante do contexto pós-Segunda Guerra Mundial (1945), o governo federal percebeu a necessidade de se criar uma política pública voltada à alimentação e, para tanto, foram firmadas parcerias com organismos internacionais, a fim de viabilizar a concretização dessa proposta e de garantir os interesses do capital.

A alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25) e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (art. 11), sendo inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal.

Ao longo dos anos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) evoluiu em diversos aspectos: abrangência de atendimento, o volume de recursos financeiros disponíveis e, sobretudo, densidade da concepção do projeto que superou o conceito de merenda escolar para se tornar alimentação escolar que se configura como direito humano e universal. Desse modo, o PNAE integra algumas das iniciativas adotadas pelo Brasil para garantir a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por meio da qual o Estado deve respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), previsto originalmente no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Nesse sentido, foram criadas diversas entidades públicas pelo governo federal – INDEP, Fename, FAE, FNDE – com o propósito de institucionalizar a política de alimentação escolar e, por conseguinte, sua forma de gestão. Desse modo, o programa nacional de alimentação escolar passou por fases de centralização dos recursos, de incentivo à descentralização e de descentralização propriamente dita, que ainda vigora.

A postura descentralizadora do PNAE trouxe efeitos positivos para a política pública, haja vista a) o significativo aumento dos recursos disponibilizados para atender o programa; b) a maior fiscalização dos gastos públicos, via controle social; c) o dinamismo na economia dos municípios, uma vez que o cardápio da alimentação escolar atende as vocações agrícolas locais fomentando o desenvolvimento da economia local. Todavia, nem tudo são flores! O PNAE ainda tem desafios a vencer e, assim, assegurar qualidade (social) à alimentação escolar: a) aumento do valor *per capita*, b) fortalecimento da participação cidadã; c) capacitação técnica dos gestores do programa nos municípios; d) modernização do processo de gestão.

Nessa perspectiva, diante do percurso histórico, social, político e econômico da política de alimentação e da alimentação escolar no Brasil, traçados neste capítulo, buscaremos a seguir compreender o processo de descentralização da política de alimentação escolar, bem como explicar as principais fragilidades de gestão do PNAE.

CAPÍTULO II – Descentralização da política de alimentação escolar

Antes de fazermos uma incursão sobre os limites e as fragilidades de gestão da política de alimentação escolar, faz-se necessário entender o Estado brasileiro em suas funções no contexto contemporâneo, bem como o propósito do PNAE frente aos eixos de educação alimentar e nutricional e da oferta de alimentação saudável e adequada, e à diretriz de participação da comunidade no controle social, a fim de apreender como os governos municipais podem monitorar e avaliar os mecanismos de gestão dessa política.

Diante do modelo federativo brasileiro, destaca-se o reordenamento jurídico e a organização dos municípios, com olhar especial para o município Girau do Ponciano, do estado de Alagoas, para desvelar o processo de descentralização, gestão e controle social da política de alimentação escolar, com o intuito de verificar as dificuldades na execução do PNAE.

Nesse sentido, a política de financiamento da alimentação escolar salienta o volume de recursos disponíveis para a execução do programa anualmente, abordando-se os entraves enfrentados pelos municípios para executar o programa de alimentação escolar, sob a perspectiva do diretor de escola, de forma a evidenciar os mecanismos de transferência de autonomia, poder e recursos; a falta de conhecimento técnico-administrativo dos entes federativos; e a inoperância do FNDE no tocante aos treinamentos e capacitações dos atores sociais do programa.

O planejamento e a gestão da política de alimentação escolar pressupõem um ciclo de ações e o detalhamento de cada um dos aspectos da execução do programa, frisando o papel de cada um dos atores sociais envolvidos: nutricionistas, técnicos em alimentação escolar, gestores, agricultores familiares, conselheiros e diretores de escola. Alguns desses sujeitos têm ficado alheios às decisões políticas relacionadas à alimentação escolar, embora em muito possam contribuir para a melhoria da execução da política, por conhecerem a realidade educacional e os hábitos alimentares dos educandos. Assim, busca-se, nesse momento, analisar a relação dos diretores de escolas frente à gestão do PNAE no contexto de uma política de estado.

2.1 – O Estado brasileiro e as políticas sociais

Em terra de cego, quem tem um olho é rei

A ideia de Estado³⁶abordada neste tópico consiste em uma instituição dotada de estrutura e processo próprios, considerando a complexa coexistência das formas do Estado de direito e os conteúdos do Estado social (BOBBIO, MATTEUCCI; PASQUINO, 1998). Nessa perspectiva, essa análise é profundamente dialética e complexa, porém necessária para apreender a natureza do Estado brasileiro, suas funções, seus objetivos e as formas que se manifesta na sociedade, bem como para compreender a formação das unidades político-administrativas e como o poder se exerce e sobre quem é exercido.

Desse modo, Castanho (2009) explica que o Estado constitui-se com as tarefas de definir, ampliar e consolidar sua base territorial; de estabelecer e fixar no país sua base humana, a nação, conferindo-lhe unidade; de instituir, como sustentação dessa unidade, a língua, a cultura e a educação; e de fornecer a legitimidade institucional da sociedade, considerada em seus elementos políticos, econômicos e propriamente sociais, mediante o ordenamento jurídico. Assim, Azambuja (2008, p. 22) apresenta uma noção preliminar *Estado é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado.*

Pelo nascimento, o homem forçosamente pertence a uma família, de cuja tutela é possível se libertar com a maioridade; em todas as outras sociedades, ele ingressa voluntariamente e delas se retira quando desejar, sem que seja obrigado a permanecer. Já da tutela do Estado, o homem não se emancipa, pois se envolve numa teia de laços rígidos, normas, regras, proteção, controle, punição e omissão. Dessa forma, o Estado tornou-se a mais formidável das organizações do mundo moderno (AZAMBUJA, 2008). As expressões de poder do Estado e os modelos de política adotados derivam da cultura, da educação e da organização do povo que representa, seja de forma soberana, impositiva,

³⁶Etimologicamente, o vocábulo Estado deriva de um substantivo do latim, *status*, relacionando-se com o verbo *stare*, “estar firme” (CUNHA, 1986), representando, assim, o tripé de sustentação estatal – povo, território e governo.

seja de forma democrática, participativa, e todas designam as relações entre Estado e sociedade. Assim, faz-se necessária a adequação do Estado para intervir em conflitos e em demandas de ordem cultural, por políticas de identidades e por igualdade econômica e de oportunidades (FILICE, 2011).

O Brasil é um país federativo, como disposto no artigo 1º da Constituição Federal de 1988: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BRASIL, 1988), em que as coletividades federadas gozam do poder de auto-organização administrativa e constitucional (BANDEIRA DE MELLO, 1948).

Nesse sentido, o artigo 18 da Carta Magna de 1988 estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Desse modo, no contexto federativo, pressupõe-se o compartilhamento do poder e a autonomia relativa dos entes federados em competências próprias de suas iniciativas (CURY, 2002).

Autonomia para revelar a capacidade para expedir as normas que organizam, preenchem e desenvolvem o ordenamento jurídico dos entes públicos, as quais variam na qualidade, na quantidade, na hierarquia e podem ser, materialmente, normas estatutárias, legislativas e constitucionais, segundo a estrutura e as peculiaridades da ordem jurídica. E independência para governar segundo suas próprias normas e orientações sem se sujeitar a imposições externas e alheias à vontade do povo (HORTA, 2003).

Nessa perspectiva, a divisão de competências entre as instâncias governamentais elucida a forma federativa de Estado, a qual pode se manifestar de três maneiras distintas: a) federalismo centrífugo remete-se ao fortalecimento da autonomia do Estado-membro sobre o da União, como ocorreu durante o período da República Velha, de 1898 a 1930; b) federalismo centrípeto em que predominam relações de subordinação dentro do Estado, tal qual ocorreu no Brasil no período de 1930 a 1980; e c) federalismo cooperativo inclina-se ao equilíbrio de poderes entre a União e os Estados membros, na busca de se

estabelecer laços de cooperação na distribuição das inúmeras competências (CURY, 2006).

Dessa forma, segundo Trigueiro (1980, p. 43), “o federalismo brasileiro sempre foi conceituado, pela doutrina estrangeira, como tanto ou quanto artificial”. O período inicial de implantação do federalismo no Brasil – seja pela alavanche de processos intervencionistas deflagrados, seja pela desunião dos Estados-membros entre si e com poderes centrais – forjou uma forma federativa muito distante do modelo estrangeiro: o federalismo tupiniquim, pejado de fenômenos políticos caboclos, intercalado, ou, mesmo, impedido de se aperfeiçoar pelo advento do coronelismo, das políticas de governadores e pelas ditaduras militares, que assolaram os primeiros anos da República Federativa, tão pouco pública e quase nada federativa. Tudo isso resultou, no Brasil, uma situação peculiar, à qual não se ajustam os termos elaborados por outros pesquisadores, que os pensam segundo suas realidades e não como meras cópias (ROCHA, 1997).

Nesse sentido, uma análise na perspectiva histórica da evolução dos modelos federais faz-se necessária para se compreender a função do Estado no contexto contemporâneo de políticas públicas e também para se apreender o significado do conceito de autonomia dos entes federativos e do processo de descentralização das ações governamentais, sobretudo, no tocante à educação, pois é de cunho nacional, fundamentada em diretrizes e bases nacionais, cuja elaboração compete privativamente à União, como dispõe o art. 22, XXIV, da Constituição Federal de 1988. Assim,

Sendo portanto o Estado a forma através da qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, conclui-se que todas as instituições públicas têm o Estado como mediador e adquirem através dele uma forma política (MARX; ENGELS, 2007, p. 76).

No entender de Vieira (1995, p. 229-233), a política social percorreu momentos políticos marcantes e distintos do século XX no Brasil: o primeiro refere-se à ditadura de Getúlio Vargas (1930-1937) e ao populismo nacionalista (1950-1954) que corresponde ao período de controle da política, em que, para Easton (1953), uma política consistia numa rede de decisões e ações que

agregam valores. O segundo período equivale à instalação da ditadura militar em 1964 –cujo entendimento de Etzioni (1968) sobre política pública diz respeito a uma forma abrangente de tomada de decisão, em que as decisões são consideradas em conjunto e o ambiente para tais é sistematicamente analisado e revisto – até a conclusão dos trabalhos da Constituinte de 1988, e denota a política do controle.

Nesses dois períodos, a política social brasileira constrói-se e reconstrói-se, conservando em sua execução o aspecto fragmentário, setorial e emergencial, fundamentada na imperiosa necessidade de legitimar os governos, que buscam bases sociais para permanecerem no poder e, portanto, aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade (VIEIRA, 2001). Assim, o enfoque nas políticas públicas no Brasil ocorreu na década de 1980, considerando o movimento histórico da redemocratização do país, visto que a perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado propiciaram maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública (TREVISAN; BELLEN, 2008).

Após 1988, tem-se o terceiro momento da existência de política social no Brasil, que Vieira (2001) considera de política social sem direitos sociais. Nesse percurso, a forma política de mediação estatal entre as demandas sociais e os interesses do capital, traduz-se na concepção de políticas públicas, aqui entendidas como implantação de um projeto de governo, por meio de programas, ações voltadas para setores específicos da sociedade, orientado para manter o equilíbrio social.

Nesse sentido, diante da relação entre Estado, classes sociais, sociedade civil e educação, faz-se necessário pensar as formulações das políticas públicas nacionais. E, nesse contexto de forças e interesses, as políticas públicas concebem-se como o “resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (BONETI, 2007, p. 74).

As políticas públicas são também compreendidas como de responsabilidade do Estado, quanto à implementação e à manutenção a partir de

um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos, diversas instituições e agentes da sociedade relacionados à política implementada. E políticas sociais, por sua vez, referem-se a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais visando a redução das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Dessa forma, as políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001).

Assim, na década de 1990, processos de regulação, descentralização, desconcentração, federalismo e governança³⁷ (KRAWCZYK, 2008) foram significativos para as políticas públicas, uma vez que a educação, além de uma prática social, passa a ser entendida como um caminho para o desenvolvimento de uma nação, em que há a responsabilidade por parte do Estado, bem como o acompanhamento, a fiscalização e, sobretudo, a participação da comunidade escolar, dos sujeitos sociais.

Nesse sentido, com o novo desenho das políticas sociais a partir do início dos anos 1990, o papel do Estado sofreu mudanças que impactaram diversos países, isso porque a estabilidade econômica dos países capitalistas centrais possibilitou a internacionalização produtiva e a interferência nas políticas em escala mundial³⁸. E o protagonismo da sociedade civil em relação à transparência e à avaliação³⁹ das políticas públicas tornou-se real, haja vista a

³⁷Segundo Melo (1995), governança consiste no *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui questões ligadas ao formato político institucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas.

³⁸Nas relações internacionais, um aparato de regulação foi organizado por países centrais a partir de Bretton Woods, em 1944, que deu origem a instituições como o grupo do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI). Tais organismos internacionais passaram “a comandar e hierarquizar o poder e redefinir as forças políticas e econômicas condutoras dos projetos de desenvolvimento para os Estados capitalistas periféricos” (SILVA, 2002, p. 10).

³⁹ “Avaliar uma política significa examinar se os meios jurídicos, administrativos ou financeiros, previamente estabelecidos, produzirão os efeitos esperados e se alcançarão os objetivos previstos (Conseil Scientifique de L'évaluation, 1996, p. 10). Para Rua (2003), avaliação formal é um julgamento sistemático dos processos ou dos produtos de uma política, tendo como referência critérios claros e definidos, a fim de contribuir para o seu aperfeiçoamento, a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento de *accountability*. De acordo com Cohen e Franco (2012), a avaliação faz parte do processo de planejamento da política

pouca probabilidade de uma política pública ser efetiva se não dispuser de metodologias próprias para seu processo de gestão (ANTERO, 2008).

Embora se reconheça as dimensões da política de avaliação, este estudo busca apropriar-se da avaliação da política de alimentação escolar como “um processo de apoio a um aprendizado contínuo, de busca de melhores decisões e de amadurecimento da gestão” (RUA, 2003, p. 1). Nesse contexto, segundo Cunha (2006), a avaliação visa subsidiar as etapas de planejamento, formulação, acompanhamento, reformulações e ajustes das políticas públicas, uma vez que o propósito da avaliação consiste em guiar os gestores, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA; CASTANHAR, 2003).

Dessa forma, diante do quadro dinâmico e complexo de execução do PNAE, avaliá-lo torna-se uma ferramenta estratégica para melhorar a eficiência do gasto da política, a qualidade da gestão administrativa e da atuação do controle social (*accountability*⁴⁰), a efetividade da ação do Estado, mas, sobretudo, para apoiar o processo de tomada de decisão e de retroalimentação (feedback) das políticas públicas.

Para corresponder aos objetivos da reforma do Estado, o setor educacional vive revezes processo de descentralização, quando foram repassadas para as administrações locais e para a escola as responsabilidades pela eficiência e eficácia do ensino (OLIVEIRA; FONSECA; AMARAL, 2006). Desse modo,

a educação é tida como uma área que deve receber investimentos, sendo esse um meio de mudança da condição social vigente e uma política que deve receber maior atenção do governo por se tratar da formação do cidadão, pois a escola seria o ponto de partida para a construção de um futuro melhor (YANNOULAS; ASSIS; FERREIRA, 2012, p. 339)

Nesse sentido, faz-se necessário analisar neste estudo o processo de descentralização do programa de alimentação escolar, bem como a política de

social, gerando uma retroalimentação (feedback) que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficácia e eficiência.

⁴⁰ Segundo Dias Sobrinho (2003), Vianna (2005) e Pinho & Sacramento (2009), o termo *accountability* ainda não possui tradução exata na língua portuguesa, mas é comumente traduzido como responsabilização.

financiamento, cujo início se deu por meio de organismos internacionais que buscavam interferir nas bases econômicas e sociais.

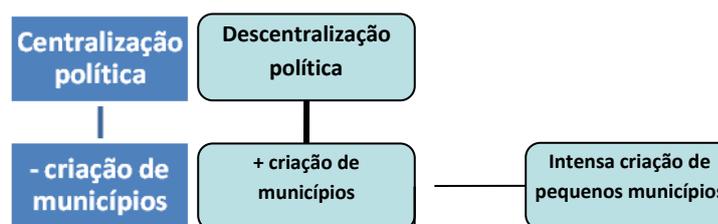
2.1.1 – A organização dos municípios e o reordenamento jurídico brasileiro

*Cada um sabe onde o sapato aperta*⁴¹

Diante do modelo federado e cooperativo adotado pelo Brasil, a Constituição de 1988 inseriu um ordenamento jurídico complexo, no qual coexistem, de acordo com Almeida (1991), competências privativas, horizontalmente repartidas, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, possibilitando a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, por meio de delegação.

Nesse contexto, a governança no Brasil tem se alternado entre as fases de centralização e descentralização política, cujos reflexos implicam reduzida criação de municípios e intensa criação de municípios respectivamente (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 1997). O processo de descentralização envolve a redistribuição de poder –de prerrogativas, recursos e responsabilidades – do governo para a sociedade civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário (SERRA; AFONSO, 1991).

Figura 4 – Redistribuição de poder e criação de municípios



Fonte: elaborado pela autora (2013).

O regime de colaboração entre as diferentes esferas de governo, no âmbito educacional, foi traduzido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, por ocasião da repartição de responsabilidades, efetivando, de fato, a

⁴¹ Só se sabe o tamanho do problema quem o está enfrentando.

municipalização do ensino fundamental (KRAWCZYK, 2008). Mas, e de direito, como essa modalidade de descentralização ocorreu?

A descentralização é um tema de grande interesse no campo da educação. Todavia, não se trata de um tema novo, nem desfruta de consenso acerca do seu significado, sequer no campo da administração ou da política de onde parte, com suas raízes (NOVAES; FIALHO, 2010). Nesse sentido, a luta e defesa pela municipalização (modalidade de descentralização) da educação têm por objetivos o redimensionamento das obrigações atribuídas ao Estado e uma maior autonomia às escolas (RODRÍGUEZ, 2004).

No campo da gestão educacional, atribui-se ao termo descentralização uma condição instrumental, capaz de resolver diversos problemas que afetam as instituições de ensino; por si só, esse movimento não resolve todos os problemas da educação pública, mas configura-se em alternativa de solução que traz consigo a possibilidade de êxito (BOTH, 1997). As medidas de descentralização se originam e se desenvolvem em estruturas organizacionais centralizadas que utilizam processos de transferência de poder. Assim, diante dessa linha de raciocínio é possível considerar que há uma estreita relação de convívio, ou interface, entre centralização e descentralização (NOVAES; FIALHO, 2010).

Na trajetória política do país, a descentralização refere-se às formas mais diversas de transferência de recursos e delegação de funções administrativas, permitindo que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independente de sua autonomia política e fiscal (ARRETCHE, 2002, p. 29). Há descentralização do centro para os estados, os municípios e as unidades escolares; dos estados para os municípios e as unidades escolares; e dos municípios para as unidades escolares.

Nascida nos anos 1950, a ideia da municipalização ressurgiu nos anos 1970 como uma das modalidades de descentralização política. Nessa perspectiva, a Lei nº 5.692/1971 impulsiona, a partir de 1975, um projeto de apoio às administrações locais, denominado Promunicípio⁴², que permite às

⁴² O Projeto de Coordenação e Assistência técnica ao Ensino Fundamental (Promunicípio) fortalece a estrutura de apoio técnico e financeiro, estabelece ações pedagógicas, cria e fortalece órgãos municipais de educação, treina professores, constrói, restaura e equipa escolas.

municipalidades cumprir as determinações educacionais instituídas em lei (BOTH, 1997, p. 113).

Assim, na década de 1980, outros programas continuaram recebendo incentivo do governo para a descentralização do ensino, a qual passa a contar com forte aliado: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME – que, por meio de pressão política e social, provoca o início do processo de municipalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar e Saúde do Estudante (BOTH, 1997, p. 117).

O processo de descentralização do PNAE⁴³ ocorreu em caráter suplementar, como determina a Constituição Federal de 1988, e, a partir daí, a alimentação escolar do país teve configurações próprias nos estados e municípios a depender do caminho adotado por estes na disponibilidade e na complementação ou não dos recursos, ou seja, a contrapartida dos entes estaduais e municipais em prol do programa. Antes desse período, o governo federal centralizava a aquisição dos gêneros alimentícios e os distribuía aos estados e municípios, o que se tornou inviável em virtude da dimensão continental do território brasileiro e das peculiaridades alimentares locais, sem mencionar a ineficiência administrativa e desorganização da gestão educativa que, por vezes, provocaram o encaminhamento de latas de sardinhas para os estados do Norte⁴⁴ e carne de charque para a Região Sul⁴⁵.

Nesse contexto, salienta-se que a municipalização da educação brasileira, prevista na Lei nº 9.394/1996, se deu às avessas, haja vista ter ocorrido a distribuição de competências a estados e municípios, mas não a garantia de um canal de financiamento suficiente e estável destinado à educação. E sob esse

⁴³ A descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída por meio da Lei nº 8.913, de 12/7/94 (revogada pela Lei nº 11.947/2009), mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais delegou-se competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização.

⁴⁴ Os estados da Região Norte são banhados pela Bacia Amazônica, cuja pesca é uma das principais fontes de renda, haja vista a existência de mais de 2.000 espécies de peixe.

⁴⁵ O charque começou a surgir na região de Pelotas-RS por volta de 1780 e passou a ser produzido em maior escala, após sucessivas secas no Nordeste, onde estava concentrada a maior produção de charque do país.

prisma, a descentralização do ensino teve resistência nos estados mais abastados financeiramente, isso porque os recursos federais – cujos percentuais de repasses eram feitos proporcionalmente – pouco impactavam as receitas dessas localidades (RODRÍGUEZ, 2004).

Diante desse contexto, o advento da municipalização veio somar esforços na busca por uma educação de qualidade, uma vez que fortalece a gestão administrativa, pedagógica e técnica de estados e municípios, pois estes são – ou, pelo menos, deveriam ser – responsáveis legítimos por conhecer anseios e necessidades da população escolar e adotar medidas eficientes, eficazes, efetivas e relevantes⁴⁶.

A transição democrática, no fim dos anos 1980, representou um avanço para a análise de políticas públicas, por três motivos: em primeiro lugar, pelo deslocamento na agenda pública, cuja transformação seguiu-se uma redescoberta das políticas municipais e descentralização. Em segundo, pela perplexidade e desencantamento em relação ao Estado que levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública e, em terceiro lugar, pela difusão internacional da ideia de reforma do aparelho do Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90, o que resultou numa proliferação de estudos de políticas públicas (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008) foi percebida, na década de 1990, quando os avaliadores se convertem em auditores que privilegiam a medição dos resultados, associando a função avaliativa à reforma gerencialista do Estado (FARIA, 2005, p. 99).

Nesse sentido, por se tratar de um divisor de águas para a continuação, ajustes ou suspensão de políticas e programas governamentais, o processo de avaliação tem merecido destaque no âmbito da administração pública gerencial⁴⁷, uma vez que é um instrumento para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle (social) sobre a efetividade

⁴⁶ Diz respeito ao paradigma multidimensional de administração da educação, de Sander (1995) na medida em que ele compreende não só as dimensões analíticas (intrínsecas e extrínsecas), como também as que dizem respeito à própria natureza do ato educativo (substantivas e instrumentais), referenciadas aos respectivos critérios de eficiência (dimensão econômica), eficácia (dimensão pedagógica), efetividade (dimensão política) e relevância (dimensão cultural).

⁴⁷ Considerada a terceira reforma administrativa do Brasil, a administração pública gerencial foi concebida como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 1980 e à globalização econômica (BRESSER PEREIRA, 1996).

da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo (CUNHA, 2006, p. 1).

Quanto à organização dos municípios, intrinsecamente ligada à descentralização de recursos, até 1984, havia 4.102 municípios no Brasil; de 1984 a 1997, o número total de municípios aumentou quase 35%, chegando a 1.405 novas localidades. Destas 1.329 (94,5%) com menos de 20.000 habitantes, fato que provocou significativa alteração na estrutura municipal brasileira, seja na distribuição dos municípios nas regiões, seja no tamanho da população desses (MAIA GOMES; MAC DOWELL, 2000), ou, ainda, no repasse de recursos federais.

Nesse sentido, segundo Krawczyk (2008), a proliferação de municípios ocasionou o enfraquecimento do poder de regulação do governo federal, haja vista o elevado número de localidades com pouca densidade demográfica, a fragilidade técnica da maioria dos municípios para gerir o processo de municipalização da educação, a significativa desigualdade econômica e os diferentes níveis de desenvolvimento da educação escolar nos estados e municípios. No quadro 3, tem-se a quantidade de municípios em cada região classificados pelo tamanho da população.

Quadro 3

Classes de tamanho da população dos municípios (por região) - Brasil 2010*						
Tamanho da população	Sul	Sudeste	Centro-oeste	Norte	Nordeste	BRASIL
Até 5.000 hab.	429	431	161	98	263	1382
De 5.001 a 10.000 hab.	305	403	109	91	402	1310
De 10.001 a 50.000 hab.	364	614	167	217	987	2349
De 50.001 a 100.000 hab.	51	106	17	29	96	299
De 100.001 a 500.000 hab.	37	99	9	12	37	194
Acima de 500.001 hab.	2	15	3	2	9	31
Total	1188	1668	466	449	1794	5565**

Fonte: IBGE (2010)

* Para efeitos deste estudo, classificar-se-ão como pequenos, os municípios com até 50.000 hab (A); médios, municípios com até 100.000 hab (B); e grandes, municípios com mais de cem mil habitantes (C).

** Em 1º de janeiro de 2013, foram criados 5 novos municípios: Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul; e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul.

Os municípios constituem-se como as unidades autônomas de menor hierarquia dentro da organização político-administrativa do Brasil. De acordo com a tabela, 25% dos municípios brasileiros possuem menos de cinco mil habitantes e menos de 1% das localidades podem ser consideradas grandes.

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1988, art. 18, § 4º).

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (BRASIL, 1988, art. 29).

Nesse sentido, “compete aos Municípios criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual” (BRASIL, 1988, art. 30, IV), que são unidades administrativas dos municípios. Sua criação, desmembramento ou fusão dependem de Leis Municipais, que devem observar a continuidade territorial e os requisitos previstos em Lei Complementar Estadual. Podem ser subdivididos em unidades administrativas denominadas subdistritos, regiões administrativas, zonas ou outra denominação específica (BRASIL, 2011).

Ainda conforme a tabela, os municípios com até dez mil habitantes, considerados pequenos, correspondem a quase 50% do total e a porcentagem da soma dessas localidades com os municípios de até cinquenta mil habitantes, de médio porte chegam a 90% dos municípios brasileiros, todavia, a densidade demográfica não alcança 40%⁴⁸. Dessa forma, tendo em vista o repasse financeiro per capita, a distribuição de recursos ocorre em pouca quantidade para a maioria dos municípios e um grande volume concentra-se em poucos municípios. Nesses moldes, observa-se a fragilidade técnica-administrativa dos entes federados, sobretudo, dos considerados pequenos e médios, nos quais a desigualdade econômica e os diferentes níveis da educação são mais perceptíveis. Assim, Cury (2002, p. 178) afirma que “o nosso federalismo nutre-

⁴⁸ Dados IBGE (2000), disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm

se também de disparidades regionais que afetam a capacidade financeira e administrativa dos governos subnacionais”.

Desse modo, diante do contexto de aumento de municípios brasileiros, os constituintes de 1988 desenharam uma ordem institucional e federativa com base na participação popular e no processo de descentralização de recursos para estados e municípios, diante do movimento de redemocratização do país e da nova percepção societal de governança que se imprimia no país.

Um dos elementos inovadores da Carta Magna de 1988 foi a elevação dos municípios à categoria de entes federativos, atribuindo-lhes ampla autonomia política, financeira e administrativa. Com isso, passaram a usufruir de autonomia política para eleger seu dirigente executivo e a assembleia legislativa, assim como elaborar a lei orgânica. No tocante à gestão, foi-lhes concedida competência para decidir seu próprio modelo administrativo e nomear seus titulares. Na esfera econômica, receberam alçada para o recolhimento de diversos impostos, e, ainda, para efetuar seu planejamento de longo prazo e definir seu orçamento. Ademais, passaram a fazer jus a significativo aumento de receita de transferências, decorrente da ampliação da base tributária dos Fundos Constitucionais e da participação nos recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (BRANDT, 2010).

Nessa perspectiva, diante da influência do neoliberalismo (1990 aos dias atuais) e das correntes econômicas na promoção da eficiência⁴⁹, eficácia⁵⁰ e efetividade⁵¹, a administração pública adotou formas alternativas de organização das políticas públicas e de fornecimento de serviços públicos, baseados no federalismo cooperativo, em que há descentralização centrípeta de recursos, na tentativa de se consolidar os laços de cooperação na distribuição das inúmeras competências.

⁴⁹ Refere-se à capacidade de produzir os resultados desejados com o menor dispêndio possível de recursos (ANTERO, 2008, p. 804). O conceito de eficiência é utilizado predominantemente na análise financeira e está associada à noção de ótimo (COHEN; FRANCO, 2012, p. 104).

⁵⁰ É o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Há dois aspectos fundamentais: metas e tempo (COHEN; FRANCO, 2012, p. 102).

⁵¹ Diz-se que a efetividade constitui a relação entre os resultados e o objetivo. Tem duas dimensões em função dos fins perseguidos pelo projeto. É a medida do impacto ou o grau de alcance dos objetivos (COHEN; FRANCO, 2012, p. 107).

Entretanto, a ausência ou pouca estrutura técnica de gestão dos estados, sobretudo, dos municípios permitiu (e ainda permite) que as ações governamentais e o dinheiro repassado se perdessem no caminho, evidenciando a ineficiência administrativa, visto que as políticas não atingem seus objetivos e seu público-alvo e desperdiçam recurso público. Diante desse contexto, sob a ótica da gestão administrativa da máquina pública, a intensa criação de municípios, sobretudo pequenos, tem incitado a administração pública federal a repensar o caminho das políticas públicas e a se dirigir ao município para prestar assistência técnica, como acontece na política de alimentação escolar.

Mas é interessante observar na literatura a complexidade do cenário municipal no país, devido à diversidade de comportamentos sociais, econômicos e demográficos e, em razão disso, as dificuldades para a definição de parâmetros de implementação de políticas públicas. (KRAWCZYK, 2008).

Ademais, a redemocratização do país estimulou a participação popular e coletiva, traduzida nos conselhos de controle social, no caso do PNAE, nos conselhos de alimentação escolar. O acesso à cultura e à informação por parte dos cidadãos influenciou a sua atitude face aos problemas sociais procurando participar das decisões do âmbito escolar, principalmente no tocante à oferta e à qualidade da alimentação escolar. Por fim, os problemas que são cada vez mais variados exigem mais recursos, novas competências novos conhecimentos e a conjugação de esforços.

Nessa perspectiva, cabe-nos aqui contextualizar a escolha do estado de Alagoas, bem como do município de Girau do Ponciano e nele investigar o PNAE sob o prisma da descentralização, gestão e controle social da política, uma vez que

A investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e de perquirir a conexão entre eles. Só depois de concluído esse trabalho é que se pode descrever, adequadamente, o movimento real (MARX, 1986, p. 16).

a) A gestão da política de alimentação escolar em Girau do Ponciano/AL

O estado de Alagoas, a exemplo das demais unidades da federação, recebe recursos federais, em caráter suplementar, para a execução do PNAE e a complementação da União, o que enseja a fiscalização dos recursos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria-Geral da União (CGU); ocupa a 27ª posição no ranking do IDEB (MEC, 2010); e possui o mais baixo IDH (fonte, 2010) dentre as unidades da federação.

O estado de Alagoas possui pouco mais de 3 milhões de habitantes, distribuídos em 102 municípios, dos quais 94% são considerados pequenos, de acordo com a classificação definida neste estudo no quadro4:

Quadro 4

Classes de tamanho da população dos municípios Alagoas	
Tamanho da população	ALAGOAS
Até 5.000 hab.	6
De 5.001 a 10.000 hab.	23
De 10.001 a 50.000 hab.	67
De 50.001 a 100.000 hab.	4
De 100.001 a 500.000 hab.	1
Acima de 500.001 hab.	1
Total	102

Girau do Ponciano/AL

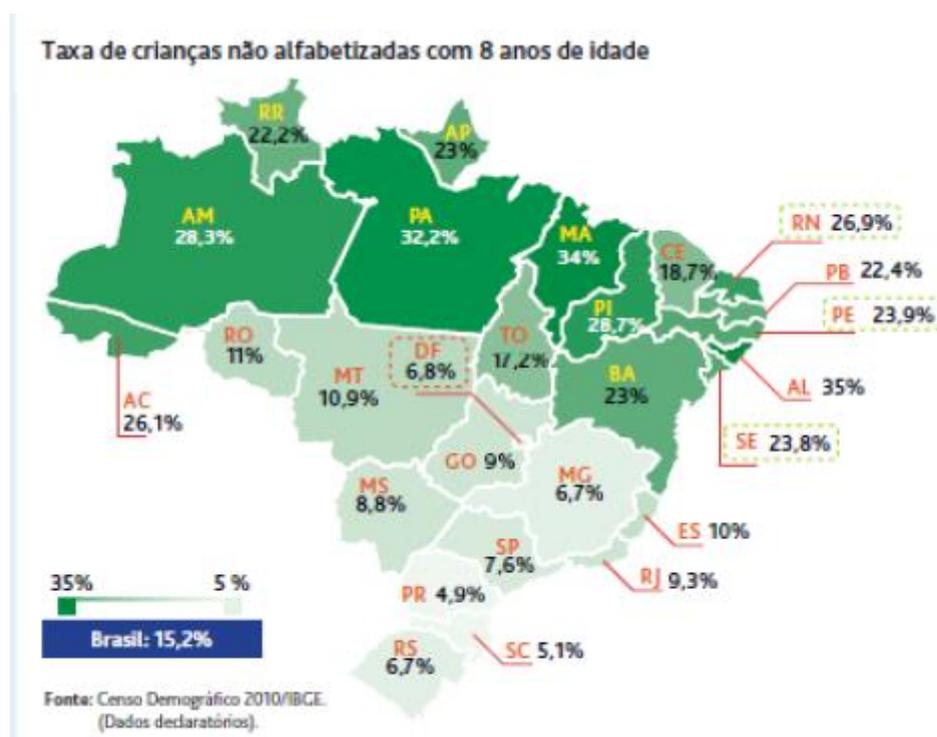
Fonte: IBGE (2010)

Trinta e cinco por cento da população alagoana encontram-se em idade escolar; todavia, a qualidade do ensino oferecido na rede pública está aquém do nível desejado pelos indicadores educacionais do MEC. Desse modo, o estado protagoniza a lista das unidades da federação com o pior desempenho escolar nos mais diversos estudos e pesquisas, reflexo da necessidade de o Brasil pautar a implementação de políticas educacionais com base no

redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e do ajuste fiscal (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

Para ilustrar a complexa situação educacional do estado de Alagoas, no mapa abaixo, tem-se a elevada taxa de 35% de alunos alagoanos não alfabetizados até os 8 anos de idade, o que, ao mesmo tempo, que inflaciona a taxa média geral do país de crianças não alfabetizadas na idade certa e reflete no desempenho da educação básica no estado, impulsionando estudos sobre a gestão das políticas educacionais no estado. Nessa perspectiva, no entender de Oliveira (2009), investir em educação significa investir em capital humano, uma vez que o planejamento educacional considera o analfabetismo como responsável pelo subdesenvolvimento da nação.

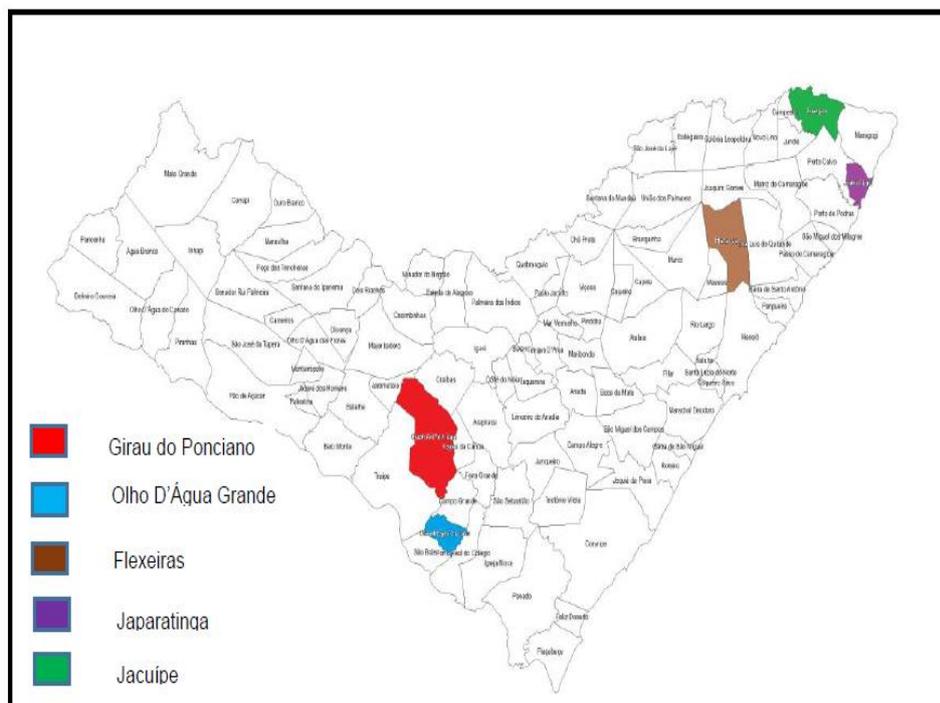
Figura 5 – Mapa da taxa de crianças não alfabetizadas com 8 anos de idade



Diante da realidade educacional de Alagoas buscou-se unir os critérios de existência de demandas na Ouvidoria do FNDE acerca do PNAE e de fiscalização de municípios por parte da CGU, preferencialmente, mais de uma vez. No entanto, no cruzamento dos dados, não foram encontrados registros simultâneos de municípios reclamantes na Ouvidoria e fiscalizados pela CGU. Porém, de 2003 ao final de 2012, 33 municípios do estado de Alagoas foram

fiscalizados pela Controladoria, cinco destes, mais de uma vez: Flexeiras (2003 e 2010), Japaratinga (2003 e 2007), Olho d'Água Grande (2005 e 2009), Jacuípe (2003 e 2005) e Girau do Ponciano (2008 e 2010).

Figura 6 – Mapa de Alagoas – municípios fiscalizados mais de 2 vezes pela CGU, de 2008 a 2012



Nesse sentido, dos municípios fiscalizados em momentos distintos pela CGU, a escolha por Girau do Ponciano⁵²ocorreu em vista: i)tratar-se de um município pequeno; ii)ter recebido fiscalização da CGU duas vezes; eiii) possuir a pior posição no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), dentreos cinco municípiosalagoanos supracitados,conforme tabela abaixo:

⁵² O povoamento se deve a um caçador de nome Ponciano que, acompanhado de dois companheiros, instalou um girau para suas caçadas, aproveitando a caça abundante. Assim, se fundou a primeira propriedade. Anos depois, dona Cidade Rodrigues e seus filhos, Manoel e Antônio, implantaram nova propriedade. Trouxeram muito movimento para a região, dada a fertilidade de suas terras.Foi rápido o progresso de Belo Horizonte, primeiro nome do lugarejo que, com justiça, recebeu, a denominação de Ponciano (IBGE, 2010).

Quadro 6– Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Alagoas

Município	IDH-M (2000)	Posição Estado	Posição Brasil
Japaratinga	0,613	22	4427
Flexeiras	0,554	77	5272
Jacuípe	0,548	80	5323
Olho d'Água Grande	0,544	85	5348
Girau do Ponciano	0,535	89	5397

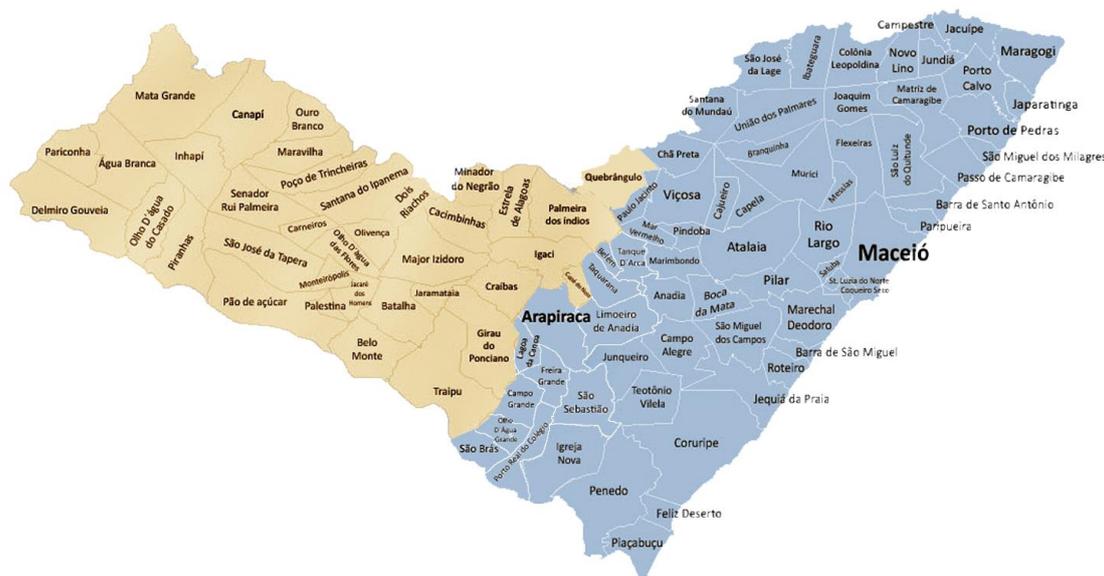
Fonte: PNUD, 2000⁵³(Tabela elaborada pela autora, 2013).

Em consonância com Duarte (2012), o Brasil não é um país pobre, porém um país com muita pobreza e, conseqüentemente, muitos pobres, sobretudo, em regiões cujas condições climáticas inviabilizam a produção agrícola e o desenvolvimento local, como é o caso do estado de Alagoas, em especial, do município de Girau do Ponciano.

Em 2012, quase metade do estado (municípios em laranja do mapa abaixo, inclusive Girau do Ponciano) declarou situação de emergência, reconhecidas pelo governo federal por causa da seca, considerada uma das piores dos últimos 40 anos, com prejuízo calculado em aproximadamente 66 milhões de reais, de acordo com o Relatório da Defesa Civil (2012).

⁵³([http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20\(pelos%20dados%20de%202000\)](http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH-M%2091%2000%20Ranking%20decrecente%20(pelos%20dados%20de%202000))).

Figura 7 – Mapa geográfico de Alagoas



Cor azul - Municípios com boas condições climáticas

Cor laranja - Municípios em situação de emergência por causa da seca

Fonte: Arte Tribuna Independente, 2012.

A falta de alimento e de água para matar a fome e a sede do sertanejo e dos seus animais são as principais consequências da seca em Alagoas, que atinge 70% da população dos municípios em situação mais crítica. Desse modo, a análise dos dados da presente pesquisa considera a situação de emergência em que se encontrava o município de Girau do Ponciano.

De acordo com o IBGE (2010), Girau do Ponciano teve a seguinte formação administrativa: em divisões territoriais datadas de 31/12/1936 e 31/12/1937, figurava no município de Traipu, o distrito de Belo Horizonte. Pelo decreto-lei estadual nº 2909, de 30-12-1943, o referido distrito passou a denominar-se Ponciano. No quadro fixado para vigorar no período de 1944-1948, o distrito de Ponciano, ex-Belo Horizonte, figura no município de Traipu. Assim, permanecendo em divisão territorial datada de 1º/7/1955. Até o ano de 1958, Girau do Ponciano figurou como distrito do município de Traipu, a partir da Lei nº 2101, de 15 de julho de 1958, adquiriu *status* de município:

Faço saber que o Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º - Fica criado o município de Girau do Ponciano com os seguintes limites:

a) Com o Município de Traipu:

(...)

Art. 2º - A atual vila de Girau do Ponciano fica elevada a (*sic*) categoria de cidade com a denominação de Girau do Ponciano, e será sede do município.

(...)

Art. 4º - Esta lei entrará em vigor em 1º de janeiro de 1959 (ALAGOAS, 1958).

Possui área de unidade territorial de 500,620 km²e aproximadamente 36.500 habitantes, portanto, enquadra-se na classificação disposta na tabela 5, como pequeno município, cuja população é de até 50.000 habitantes. Girau do Ponciano possui 69% de sua população na zona rural, o que justifica 7 das 11 escolas de educação básica distribuídas em toda área territorial do município, situarem-se em assentamentos rurais afastados do centro da cidade, para atender quase 40% da população que se encontra em idade escolar.

Nesse sentido, para efeitos acadêmico-científicos, no período de 4 a 8 de março de 2013, foram realizadas entrevistas com sete diretores de escolas municipais de educação básica de Girau do Ponciano, a fim de que os depoimentos, as experiências relatadas – apresentadas de forma decodificada, para assegurar o sigilo dos dados e da identidade dos participantes – subsidiassem o estudo a respeito da descentralização, gestão e controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Na perspectiva materialista histórica, o método está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida no seu conjunto. A questão da postura, neste sentido, antecede ao método. Este se constitui numa espécie de mediação no processo de aprender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais (FRIGOTTO, 1991, p. 77).

Embora a maioria dos diretores de escola entrevistados possua mais de dez anos de experiência no exercício do magistério, nenhum deles possui experiência como gestor de escola. A indicação foi realizada pelo prefeito ter ocorrido em 2013, o que representa um desafio para esses docentes e para a gestão da educação básica no município como um todo. Embora tenha sido aprovada no fim do mandato anterior, a lei de gestão democrática nas escolas

ainda não se aplica, conforme relatos, haja vista a renovação do governo de Girau do Ponciano nas eleições ocorridas em 2012.

Houve o projeto na Câmara o ano passado, houve eleição e tudo e segundo o que eu estou, o que eu fui informada, que eu sempre procuro me informar, se não entrar em vigor este ano, mas entra no próximo ano a eleição a gestão democrática na escola. Até então nunca houve, no município de Girau. Do estado sim, mas do município não (DE V, 2013).

A gestão democrática da educação consiste na participação da comunidade no processo de administração e tomada de decisão no âmbito escolar e pressupõe transparência e democracia nos atos e processos pedagógicos. Nesse sentido, a figura e o relato do diretor de escola possibilitam interpretar e compreender os mecanismos de gestão da alimentação escolar na ponta, em um pequeno município brasileiro, num processo de retroalimentação (*feedback*) da política federal.

2.2 – O processo de descentralização da política de alimentação escolar

A César o que é de César, a Deus o que é de Deus

A Constituição Federal de 1988 marca não só o momento político do Brasil, de redemocratização, mas também o cenário econômico do governo central, dos estados e dos municípios, diante do processo de descentralização e da gestão das políticas públicas educacionais.

A votação do capítulo da Educação, Cultura e Desporto reuniu o maior número de manifestantes à Constituinte (GONÇALVES, 2010) que reivindicavam uma educação pública de qualidade. Na ocasião, o constituinte Florestan Fernandes, do Partido dos Trabalhadores (PT), defendeu que as verbas públicas deveriam ser repassadas, exclusivamente, às escolas públicas e que estas, por não atenderem as necessidades educacionais, deveriam estar sob o comando e a responsabilidade dos entes federativos.

A atual Constituição, apesar de suas notórias deficiências na parte relativa à educação, contém alguns dos pontos ou eixos que servirão de roteiro para a elaboração da lei de diretrizes e bases da educação

nacional. Além disso, hoje existem várias organizações que podem contribuir, com a experiência acumulada, para o aprimoramento do conteúdo da lei. A democratização do ensino, hoje, já não se confunde com a universalização do ensino primário. Trata-se de democratizar todas as oportunidades educacionais, de estabelecer um pólo popular e operário que compartilhe das mesmas garantias educacionais que se universalizaram nas classes médias e altas. Portanto, escola pública, de alta qualidade é um requisito fundamental para a existência da democracia [...] Por isso, peço a todos que votem comigo, com o PT, com os Partidos democráticos desta Casa: verbas públicas para a escola pública! (Palmas) (FERNANDES, 1989, p. 21-30).

Com esse discurso, o constituinte almejava a priorização dos gastos públicos com uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos, visto que “quando a aspiração da educação compulsória para todos surge, representa este fato um desejo de mudança social” (TEIXEIRA, 1962, p. 64). Todavia, tal proposta não foi aceita e, ainda, recebeu críticas da parlamentar Sandra Cavalcante, do Partido da Frente Liberal (PFL), o que sinaliza a perpetuação do paradoxo existente entre o discurso e a prática da classe dominante e a emancipação do povo, da massa popular:

Não há verba pública. Isso é ficção. O que há é dinheiro do povo, dinheiro que sai do bolso de cada um...Educação pública é prestação de serviço e este serviço pode ser prestado ou por entidades oficiais da rede estadual ou por entidades sem fins lucrativos (GONÇALVES, 2010, p. 43).

Nessa perspectiva, entende-se o processo de descentralização dos recursos públicos federais para estados e municípios como uma forma de fortalecer a autonomia desses entes federativos e de otimizar os gastos públicos com a educação. Contudo, ressalta-se que “descentralizar por descentralizar não resolve nada. Ou a descentralização é útil e frutificante, gerando resultados administrativos favoráveis, trazendo proveitos reais à atuação pública, ou será imprestável, até prejudicial” (UCHÔA, 1984, p. 38), haja vista as implicações dos conflitos federativos que permeiam as políticas públicas educacionais.

Nos estados unitários, o governo central possui autoridade política própria, ou seja, há concentração da autoridade política, fiscal e militar, minimizando, dessa forma, a autonomia dos governos locais. Já os estados federativos, por sua vez, consistem numa forma peculiar de governo dividido, em

que as diferentes esferas de governo têm independência entre si e autonomia sobre a respectiva população e território (ARRETCHE, 2002).

Nesse contexto, diante da reconfiguração do Estado brasileiro no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, o processo de descentralização das políticas públicas tornou-se mais latente no âmbito federativo, decorrente da perspectiva do *accountability*, introduzida na administração pública federal, com vistas a estimular a participação e o controle da sociedade, de forma individual ou coletiva, sob as ações e decisões dos gestores públicos locais. Dessa forma, experiência tem comprovado, ainda contemporaneamente, que mesmo as pessoas mais pobres, sem poder aquisitivo, político ou militar, com pequeno preparo intelectual e exercendo as profissões mais humildes, podem conseguir um poder de pressão, de persuasão e de serem ouvidas quando em grupo agem (DALLARI, 1984).

A descentralização das atribuições do Estado configura-se como um desafio a ser superado nas políticas públicas, assim como a descontinuidade política, uma vez que, para Garcia (2006), uma sólida política educacional necessita de, no mínimo, quinze, vinte anos para se estabelecer e, sem o apoio e atuação participativa da sociedade, a tarefa torna-se ainda mais dificultosa. Nesse sentido, destaca-se o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) que consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos como um dos elementos edificantes da política nacional de alimentação escolar como ação de Estado e não de governo.

Na década de 1990, argumentava-se em defesa da descentralização da política educacional, visando a otimização dos recursos pela eliminação de atividades-meio; fomento a uma efetividade maior das políticas, já que transferiria para a ponta dos sistemas, para os beneficiários, a responsabilidade de estabelecer as prioridades a serem atendidas; e a transparência do processo, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e a prestação dos serviços (CASTRO; DUARTE, 2008). Todavia, na prática, em consonância com Brinhosa (2009, p. 53), “a descentralização materializou-se na municipalização, que nada mais é do que a prefeiturização dos serviços públicos”.

Nesse sentido, as propostas de descentralização e autonomia escolar para a educação básica foram colocadas em ação a partir da década de 1990, por meio de iniciativas nacionais, como o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (FONSECA, 2003). O que nos leva a refletir como a descentralização, a gestão e a participação social movimentam a política de alimentação escolar na perspectiva da globalização.

No processo de descentralização da política pública de alimentação escolar, a operacionalização do programa pode ocorrer por meio da gestão centralizada, semi-descentralizada, descentralizada e, ainda, terceirizada. Esta, embora seja recorrente em diversas municipalidades, tem sido ponto de discussão no âmbito do PNAE, por se tratar não só da terceirização da execução financeira, mas de todo processo educativo que envolve a alimentação escolar:

- **Gestão centralizada**

Os recursos são enviados diretamente às entidades executoras (EE) pelo FNDE, responsável pela abertura das contas específicas e pelos respectivos depósitos em dez parcelas anuais, de fevereiro a novembro de cada ano letivo. As EEx realizam a compra dos gêneros alimentícios, em conformidade com o que dispõe a legislação, e os distribuem para sua rede de escolas.

Figura 8



Fonte: FNDE, 2009.

- **Gestão semi-descentralizada**

Nessa modalidade, a transferência dos recursos financeiros é semelhante à gestão centralizada, porém a execução pode ocorrer dos seguintes modos:

- A EEx adquire e distribui os alimentos não perecíveis a todas as escolas de sua rede e repassa parte dos recursos para que as escolas façam a aquisição dos gêneros alimentícios perecíveis; ou
- A EEx compra e distribui todos os gêneros alimentícios (perecíveis e não perecíveis) para as escolas situadas nas zonas rurais, mas repassa a verba financeira para os estabelecimentos escolares da zona urbana realizarem a própria aquisição de alimentos.

Figura 9



Fonte: FNDE, 2009.

- Gestão descentralizada (escolarizada)

O repasse da verba financeira é feito pelo FNDE à EEx que, por sua vez, efetua a transferência para as escolas da rede de ensino, a fim de que realizem a compra dos gêneros alimentícios, obedecendo a legislação específica do programa acerca da aquisição dos alimentos e seguindo a supervisão do setor da EEx responsável pelo PNAE. Esse tipo de gestão também é denominado escolarização (BRASIL, 2008).

Figura 10



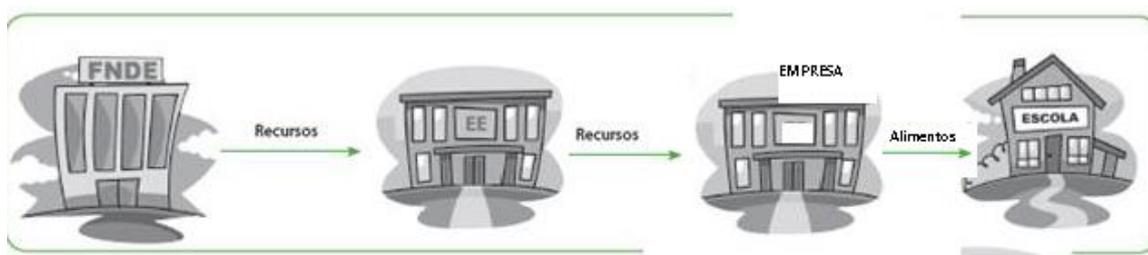
Fonte: FNDE, 2009.

Na prática, o modelo de escolarização funciona mediante a firmação de convênio entre a prefeitura e a escola:

Esses municípios (recursos) vão para os municípios e no caso da escola ter uma gestão escolarizada, então, ela faz um convênio com a própria escola, a prefeitura faz um convênio com a escola e repassa o recurso pra escola administrar o programa no âmbito local que é onde ele vai se dá, mas aqui do âmbito federal, ele vai diretamente para a conta da prefeitura, essa relação de escolarização é entre a prefeitura e as escolas do município que, assim, aderirem ou optarem por essa forma de gestão, essa é a gestão escolarizada (GESTOR IV, 2013).

No caso da gestão terceirizada, o FNDE repassa os recursos financeiros para as EEx; contudo, estas contratam, por processo licitatório, empresas terceirizadas fornecedoras de refeições para atender aos alunos das escolas atendidas pelo PNAE. Assim, a EEx pode terceirizar integral ou parcialmente o serviço de alimentação escolar para o atendimento da rede de ensino, bem como que os recursos do PNAE só podem ser utilizados para a aquisição dos alimentos a serem usados no preparo das refeições. Ou seja, as despesas com a contratação da empresa, distribuição das refeições, pagamento dos manipuladores de alimentos (merendeiras), entre outras despesas, são de responsabilidade, obrigatoriamente, das EEx.

Figura 11 – Gestão terceirizada



Fonte: Elaboração da autora, 2013.

Assim, mesmo que o gestor local delegue para o gestor escolar a gestão dos recursos financeiros destinados à alimentação escolar, cabe àquele fornecer a este cursos e capacitações técnico-administrativos e acompanhar a execução do programa. De qualquer modo, o prefeito, ao delegar, não poderá perder o controle final. “Embora delegue decisões, o Chefe do Executivo não fica alheio

ao que está sendo decidido, tampouco poderá perder o comando global” (UCHÔA, 1984, p. 39).

Nesse sentido, Fonseca (2003) ensina que a liderança constitui o elemento básico para a construção do projeto político pedagógico da escola e para a administração de suas finanças com iniciativas próprias ou com o suporte da comunidade em que se localiza a escola. No quadro das políticas públicas brasileiras para a educação básica, a liderança do diretor vem sendo basilar para o fortalecimento da autonomia escolar, sendo atribuída, prioritariamente, ao diretor, daí a relevância de a pesquisa ter como base a fala desse ator social frente à realidade da política de alimentação escolar.

Diante dos modelos de descentralização na alimentação escolar, percebe-se que não há a opção para o repasse dos recursos financeiros federais direto à unidade executora (UEx), ou seja, do FNDE para escola, como ocorre no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Todavia, com o advento da Lei nº 11.947/2009 foi dada a possibilidade de o FNDE repassar os recursos diretamente à UEx em casos de inconsistências/irregularidades na execução do programa ou de inadimplência do gestor municipal na prestação de contas, haja vista o disposto nos artigos 20 e 21:

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 ao seu pleno funcionamento;

II - não apresentarem a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos para execução do PNAE, na forma e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE;

III - cometerem irregularidades na execução do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 1º Sem prejuízo do previsto no caput, fica o FNDE autorizado a comunicar eventuais irregularidades na execução do PNAE ao Ministério Público e demais órgãos ou autoridades ligadas ao tema de que trata o Programa.

§ 2º O restabelecimento do repasse dos recursos financeiros à conta do PNAE ocorrerá na forma definida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

Art. 21. **Ocorrendo a suspensão prevista no art. 20, fica o FNDE autorizado a realizar, em conta específica, o repasse dos recursos equivalentes, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, diretamente às unidades executoras** (grifos meus), conforme previsto no art. 6º desta Lei, correspondentes às escolas atingidas, para fornecimento da alimentação escolar, dispensando-se o procedimento licitatório para aquisição emergencial dos gêneros alimentícios, mantidas as demais

regras estabelecidas para execução do PNAE, inclusive quanto à prestação de contas.

Parágrafo único. A partir da publicação desta Lei, o FNDE terá até 180 (cento e oitenta) dias para regulamentar a matéria de que trata o caput deste artigo (BRASIL, 2009).

Entretanto, embora haja a determinação legal para o FNDE regulamentar o procedimento de repasse direto às escolas, esta deliberação ainda não está em vigor, visto que segundo, entrevista com o gestor do FNDE, a lacuna existe nesse campo e é complexo de ser sanado, o que demonstra incongruência entre a legislação e a efetiva execução do programa:

(...) existe o artigo 21 na Lei nº 11.947 (2009) que faculta ao FNDE repassar pras escolas é também faculta, mas por seis meses, então assim, durante seis meses, até ele se regularizar. O problema é de tal ordem, de tanto abertura bancária, de você ter quem vai receber esse recurso, porque o diretor de escola, ele é vinculado à prefeitura e você tá suspendendo o município, não está suspendendo a pessoa física do gestor, do prefeito, entendeu? Então assim, qual a diferença entre penalizar o diretor e penalizar o prefeito, no caso é o município que está assumindo, arcando com a responsabilidade de pagar pelo preço da inadimplência dele. Poderemos passar pras associações de pais e mestres como o PDDE repassa? Poderia, mas quem prestaria conta? Esse é o único problema, você teria de firmar convênio com esse pessoal, pra ele repassar, porque eles são entidades privadas, sem fins lucrativos, mas privadas, a lei permite que você repasse para entidades privadas sem fins lucrativos, mediante convênio, até você firmar o convênio, ele receber, ele viabilizar a compra e ele ofertar, acabou seis meses, esse é um problema de repassar direto pra escola que é diferente do PDDE que a lei permite repassar direto pra escola, onde o diretor ou a associação recebe. No nosso caso, não é permitido você repassar diretamente, somente nesses casos de suspensão e, mesmo assim, com todos os problemas, com todas as burocracias que a lei define, né. A outra questão é que, na grande maioria, a suspensão se dá por ausência de CAE, do Conselho de Alimentação Escolar, certo (GESTORI, 2013).

Nesse caso, o repasse de recursos federais dar-se-ia diretamente à escola. No tocante a políticas públicas educacionais, o processo de descentralização só existe porque há repasse de verba federal para estados e municípios, ou seja, nesse campo, descentralização e política de financiamento andam de mãos dadas, o que não significa que sejam políticas gêmeas (ARRETCHE, 2002). Entretanto, se há repasse de recursos federais, em caráter suplementar, por que falta alimentação nas escolas? O discurso do governo

federal condiz com a realidade educacional dos pequenos municípios brasileiros?

[...] muito dos discursos que a gente ouve dos gestores, especialmente, dos prefeitos quando eles são suspensos, os municípios são suspensos é o argumento tanto nos ofícios quanto na fala deles é que as crianças estão passando fome, às vezes é a única refeição do dia, ora não é bem essa realidade do ponto de vista do Brasil (GESTOR I, 2013).

Assim, o ano passado mesmo, a falta de merenda foi muito grande aqui no município. Eu trabalhava em Sete casas, uma escola, como eu digo, na zona rural, num assentamento, e quando chegava, durante um período, tinha, mas quando acabava (...) (DE II, 2013).

[...] A merenda aqui chega, mas não fica direto. Tem vez que passa de 15 dias sem merenda (DE III, 2013).

A falta. Falta de alimentação. [...] O ano passado foi um caso sério aqui, chegou merenda dia 30 de maio, eu anotei até no meu caderno, 30 de maio. [...] Passou quatro meses sem merenda, nós ficou (*sic*) quatro meses sem merenda na escola, eu digo aqui porque eu estava nessa escola, mas foi a realidade de outras, de todas as escolas do município. Eu trabalhava no assentamento Paraná e também foi a mesma situação (DE IV, 2013).

Eu acho assim, antigamente, eu vou falar do anterior, não do gestor agora a gente começou agora é assim, porque sempre assim não tinha todas as, por exemplo, às vezes, faltava alimentação (DE V, 2013).

Nos anos anteriores, tinha assim esse atraso na merenda, mas depois chegava (DE VI, 2013).

Assim, era só a falta de merenda, que, às vezes, faltava dois, três meses. [...] Vinha no início do ano, às vezes, com a sobra da merenda do ano anterior, se iniciava, depois passava dois meses, tinha período de um mês, é sem merenda (DE VII, 2013).

Já em 1995, o Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério do MEC sinalizava os problemas de financiamento da educação, afirmando que os recursos disponíveis em cada uma das esferas não são suficientes para o completo atendimento das demandas e a má distribuição da verba que contribui para o aumento das desigualdades de acesso e permanência na escola.

Nessa perspectiva, constata-se, pelas respostas dos diretores de escola, que o nó central para a execução da política de alimentação escolar consiste na ausência de gêneros alimentícios nas escolas; já, nos discursos dos

gestores do programa no FNDE, evidencia-se o nó crítico do PNAE como sendo a inoperância do controle social. Assim, ambos os discursos dos atores sociais do programa reconhecem falhas na execução do programa, falta de alinhamento das ações públicas, de forma a melhorar a comunicação entre governo federal e municipal e, sobretudo, a gestão da alimentação nas unidades escolares.

[...] a maior dificuldade do ponto de vista do governo federal é o controle da execução, saber se está funcionando na ponta; se os municípios estão realmente usando os recursos para adquirir alimentos e oferecendo uma alimentação de qualidade para as crianças (GESTOR I, 2013).

[...] a maior dificuldade é a falta de controle, mas falta de controle no sentido de, da gente não conseguir fazer estar presente lá na ponta, atendendo, vendo como é que acontece essa execução lá na ponta (GESTOR III, 2013).

É o processo de descentralização, por um lado, ele distribuiu responsabilidades com os entes federados, ou seja, estados e municípios do Brasil, mas, ao mesmo tempo, ele trouxe para a gestão federal uma sobrecarga do ponto de vista de falta de capilaridade do programa em si, para acompanhar essa execução como um todo (GESTOR IV, 2013).

Assim, diante da execução política e financeira do programarealizadapeloEstadoe do fato de as escolas permanecerem sem alimentação escolar, há as contradições: a) os entraves existentes no processo de descentralização; b) a falta de conhecimento técnico dos gestores locais; c) prestação de contas deferida; d) caráter suplementar dos recursos federais para o PNAE.

Nesse sentido, há de se considerar a participação dos diretores de escola na execução do programa, visto que, por vezes, ficam alheios às diretrizes e ao objetivo da política, e o fortalecimento dos conselhos de alimentação escolar (CAEs) que representam a comunidade escolar no acompanhamento do PNAE e o FNDE na fiscalização e avaliação da política.

Com isso, a participação da comunidade escolar associada ao papel do diretor líder, em cooperação mútua, possibilita a melhoria da gestão do PNAE no âmbito escolar, bem como do processo de descentralização como um todo. Assim, a capacitação técnica dos atores sociais do programa, sob responsabilidade das EEX em parceria com o FNDE, precisam contemplar os

diretores de escola, a fim de que compreenda a política de alimentação escolar em sua completude e participe do processo de tomada de decisão em relação ao PNAE

Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:

(...)

IV - realizar, em parceria com o FNDE, a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social. (BRASIL, 2009a).

Desse modo, *a César o que é de César e a Deus o que é de Deus*. União, estados e municípios cada um com sua parcela de investimento no processo de descentralização e cada um com sua parcela de responsabilidade no provimento, na gestão e na fiscalização da política de alimentação escolar.

2.3 – A política de financiamento do PNAE

De grão em grão, a galinha enche o papo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende, por meio da transferência de recursos financeiros, com a alimentação escolar, os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), matriculados em escolas públicas e filantrópicas do país. Desse modo, tendo em vista o princípio da universalidade objetiva-se não discriminar e não privar os cidadãos do acesso à política de alimentação escolar, a qual tem escapadoda lógica neoliberal da focalização, que contradiz a garantia dos direitos sociais, nesse caso, traduzidos no Direito Humano à Alimentação Adequada, conquistados com lutas e movimentos sociais.

Todavia, esse programa possui caráter suplementar, definido no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal de 1988 e também no inciso VII do art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996: "atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde".

Nessa perspectiva, o FNDE transfere os recursos financeiros provenientes do Tesouro Nacional, mais precisamente “[...] da seguridade social, prevista na Constituição federal, [...] no artigo 211, [...]” (GESTOR II, 2013) e assegurados no Orçamento da União⁵⁴, às entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios) em contas correntes específicas abertas pela própria Autarquia – sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento. As entidades executoras (EEx) têm autonomia para administrar o dinheiro e competência para realizar a complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Carta Magna de 1988.

A transferência ocorre em 10 (dez) parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos. *De grão em grão, a galinha enche o papo.* Cada parcela corresponde a vinte dias de aula. Do total, 70% dos recursos são destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semi-elaborados e *in natura*. O valor a ser repassado para a entidade executora é calculado da seguinte forma: $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$, em que TR é o total de recursos a serem recebidos (BRASIL, 2009).

Para tanto, a escola beneficiária precisa estar cadastrada no censo escolar realizado pelo INEP. Já a escola filantrópica necessita comprovar no censo escolar o número do Registro e do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, emitidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como declarar o interesse em oferecer alimentação escolar com recursos federais aos alunos matriculados (BRASIL, 2009, p. 4).

A partir de 2010, o valor repassado pela União a estados e municípios foi reajustado para R\$0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas passam a receber R\$ 0,60. Por fim, as escolas que oferecem ensino integral por meio do programa Mais

⁵⁴Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social representam, portanto, a parcela do patrimônio público gerida pela Administração Direta (representada pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, incluindo os respectivos Fundos da Administração Direta) e pela Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Fundos vinculados à Administração Indireta, Empresas Estatais Dependentes) que integram o Orçamento-Geral da União. Das receitas consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, 99,5% referem-se a recursos do Tesouro Nacional,

Educação terá R\$ 0,90 por dia, sendo R\$ 0,30 referentes ao ensino fundamental e R\$ 0,60 de complementação financeira, como dispõe a Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, inciso III do art. 38: “para os alunos do Programa Mais Educação haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 0,90 (noventa centavos de real)” (BRASIL, 2013) ilustra a tabela abaixo, numa simulação de repasse de recursos financeiros a uma determinada localidade:

Tabela 1 – Simulação de repasse de recursos a um Município Y

Nível ou modalidade de ensino	(A) Quantidade de alunos	(C) Valor per capita (R\$)	(D) Quantidade de dias letivos	(VT) Total = (A x C x D) (R\$)
Creche	126	1,00	200	R\$ 25.200,00
Pré-escola	100	0,50	200	R\$ 10.000,00
Ensino Fundam.	300	0,30	200	R\$ 18.000,00
Indígenas	45	0,60	200	R\$ 5.400,00
Quilombolas	55	0,60	200	R\$ 6.600,00
Mais Educação	57	0,60	200	R\$ 6.840,00
Valor geral do repasse (VGR)	R\$ 72.040,00			

Fonte: elaborado pela autora (2013).

No exemplo acima, o montante de R\$ 72.040,00 é repassado ao município Y em 10 (dez) parcelas mensais, de fevereiro a dezembro, de R\$ 7.204,00, ressaltando que cada modalidade de ensino recebe um valor específico e que o planejamento do programa deve ser elaborado de acordo com o nível, ou seja, o cardápio precisa ser condizente com cada faixa etária e, de forma a atender as necessidades nutricionais de cada grupo específico.

O orçamento do programa para 2012 foi de R\$ 3,3 bilhões, para beneficiar 45 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com o advento da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, 30% desse valor – ou seja, R\$ 990 milhões – devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico das

comunidades locais (BRASIL, 2009, p. 18). Para o exercício de 2013, o orçamento será de “R\$ 3 bi, 345 milhões” (GESTOR II, 2013).

Nesse sentido, tendo em vista o total de escolas e de alunos da educação básica atendidos pelo PNAE e considerando que o Plano Plurianual (PPA)2008-2011 dispõe de dois abrangentes programas orçamentários voltados diretamente à educação básica: Qualidade na Escola⁵⁵ e Brasil Escolarizado⁵⁶ (no qual se enquadra o PNAE) e, é oportuno ressaltar o aumento financeiro no repasse automático à conta do PNAE desde o ano 2000:

Quadro 7 – Evolução dos recursos disponibilizados e de alunos atendidos

Ano	Recursos financeiros (em milhões/bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.034	45,6
2011	3.100	45,6
2012	3.300	45,0

Fonte: FNDE (2013)

Nesse contexto, esses valores não representam valores reais, uma vez que o cálculo do repasse é feito com base no censo escolar do ano anterior, que pode não traduzir a realidade, haja vista a margem de erro para mais ou para

⁵⁵Ênfase nos investimentos nos sistemas de ensino, isto é, visa fundamentalmente prover as escolas de infraestrutura e equipamentos adequados, bem como propiciar formação aos professores da educação básica. O PPA 2008-2011 previa aportes da ordem de R\$ 11,1 bilhões (BRASIL, 2011, p. 135-6).

⁵⁶ Concentra as ações orçamentárias responsáveis pelo custeio, ou seja, aporta recursos especialmente na manutenção das atividades diárias da escola e na remuneração dos profissionais da educação. O PPA 2008-2011 tinha previsão de recursos no montante de R\$ 50 bilhões.

menos, de acordo com a etapa de ensino. Porém, significam notável aumento do valor *per capita* do aluno, bem como atendimento de etapas antes não contempladas, o que retrata os anseios da comunidade escolar traduzidos em mais investimento para a educação do país. No entender de Duarte (2012), se a falta de recursos fundamenta a focalização, faz-se necessária a batalha por mais verba, não por essa tendência neoliberal. Isso porque o Estado que cuida da educação não gasta recurso público, investe-o na sociedade, para que, mais tarde, retorne em forma de saúde, segurança, geração de renda, direitos humanos, transporte, enfim, políticas públicas. No entender de Filice (2011), o “povo” que luta por seus direitos mostrou ser mais consciente e politizado do que as elites gostariam que fossem.

Outrossim, em consonância com Guimarães-Iosif (2009), no financiamento da educação pública brasileira, além de os recursos serem insuficientes para prover uma alimentação adequada e de qualidade para todos, muito desse dinheiro é desviado, seja na esfera federal, estadual, distrital ou municipal⁵⁷. Nesse sentido, torna-se necessário potencializar as ações governamentais face à educação pública, a fim de se evitar a perpetuação de políticas pobres para os mais pobres e a impunidade daqueles que não cuidam do bem público, bem como possibilitar a emancipação de cidadãos e, por conseguinte, a consolidação da democracia.

O quadro abaixo ilustra o histórico do valor *per capita* do Programa Nacional de Alimentação Escolar, entre o ano 2000 a 2013, no qual se verificou a quantidade dos recursos financeiros que o governo federal repassa aos entes federados por aluno matriculado nas diversas etapas e modalidades de ensino.

⁵⁷<http://www.tribunahoje.com/noticia/58677/interior/2013/03/23/ex-prefeito-e-presos-por-desvio-de-verba-da-merenda-escolar.html>

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidiano/39603-estudantes-reclamam-de-falta-de-merenda.shtml>

Quadro 8 – Histórico do valor *per capita* do PNAE

PROGRAMA	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	Ensino Fundamental	Indígena	Quilombola	Ensino Médio	EJA ⁵⁸	Mais Educação	Tempo Integral		
ANO	<i>Per capita</i>										
2000		0,06		0,13							
2001		0,06		0,13	0,13	0,13					
2002		0,06		0,13	0,13	0,13					
2003	0,18		0,13		0,13	0,34	0,13				
2004	0,18		0,15		0,15	0,34	0,13				
2005	0,18		0,18		0,18	0,34	0,34				
2006	0,18	0,22	0,22		0,22	0,44	0,44				
2007	0,22		0,22		0,22	0,44	0,44				
2008	0,22		0,22		0,22	0,44	0,44		0,66		
2009	0,44		0,22		0,22	0,44	0,44	0,22	0,22	0,66	
2010	0,60		0,30		0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	
2011	0,60		0,30		0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	
2012	0,60	1,00	0,30	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	
2013 ⁵⁹	0,60	1,00	0,30	0,50	0,30	0,60	0,60	0,30	0,30	0,90	1,00

Fonte: FNDE (2013).

[...] o orçamento ele está vinculado ao censo, na realidade, do ano de 2011, por exemplo, a gente vai pagar em 2013, que a gente calcula em 2012 qual o valor, baseado no censo de 2011, coloca um plus, um percentual muito pequeno, porque a gente sabe que o número de alunos não está aumentando, o que está aumentando efetivamente, por isso que a gente tá fazendo esses cálculos, é o número de refeições (GESTOR II, 2013).

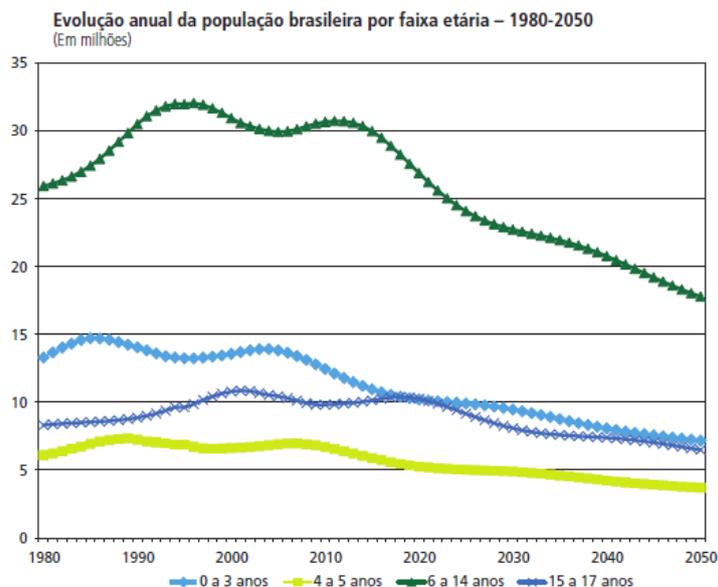
[...] a gente repassa com base no censo anterior e, geralmente, na maioria das vezes, no ano corrente, você tem mais matrícula que no ano passado, então, se você repassa R\$ 0,30, mas se eu tenho mais aluno, eu já não tenho R\$ 0,30 por aluno, você já tem um valor um pouco menor e você tem de atender todo mundo, você não pode só repassar só para um número, você tem de dar pra todo mundo, então R\$ 0,30 já não é real (GESTOR III, 2013).

De acordo com os estudos de CASTRO (2011) sobre o financiamento da educação pública no Brasil, a população brasileira na faixa etária atendida pela educação básica vem decrescendo e tende a seguir esse ritmo nos próximos anos, conforme gráfico abaixo:

⁵⁸ Art. 38, III, a) No caso da modalidade de ensino de Educação de Jovens e Adultos Semipresencial, serão repassados 20% dos recursos destinados ao EJA Presencial.

⁵⁹ Art. 4º § 4º - Serão atendidos duplamente, no âmbito do PNAE, os alunos matriculados no ensino regular público que tiverem matrícula concomitante em instituição de Atendimento Educacional Especializado – AEE, desde que em turno distinto (BRASIL, 2013).

Gráfico 1



Fonte: CASTRO, 2011.

Nesse sentido, observam-se os pontos de inflexão no crescimento das faixas etárias da população. Para a população na faixa etária de 0 a 3 anos, esse ponto já ocorreu e foi em 2004, a partir dessa data, a população começa a cair de cerca de 13,9 milhões chegando a 7,2 milhões, em 2050. Para a faixa de 4 a 5 anos, esse ponto também já ocorreu, em 2007. Portanto, na faixa etária de 0 a 5 anos não haverá pressão demográfica por ampliação de atendimento, o que de certa forma pode facilitar a ação de atendimento das demandas por parte dos governos municipais (CASTRO, 2011).

Ainda segundo o autor, para a faixa etária de 6 a 14 anos o ponto de inflexão ocorreria em 2011, quando a população nesta faixa atingiria aproximadamente 30,7 milhões de alunos. A partir dali, prevê-se um processo de forte decréscimo atingindo cerca de 17,7 milhões, em 2050. Já para a faixa etária de 15 a 17 anos, a inflexão deve ocorrer somente em 2018, quando a população chega a ultrapassar a marca de 10 milhões de estudantes. No entanto, o decréscimo ocorrerá de forma mais suave, chegando a 6,5 milhões, em 2050. Para essas faixas etárias o ponto de mudança ainda não ocorreu, mas as alterações quando ocorrerem deverão resultar em diminuição da demanda por educação, o que implicará menos pressão por matrículas.

Dessa forma, faz-se necessário a política de alimentação escolar atentar-se para a evolução e a não evolução das matrículas na educação básica, a fim de otimizar a distribuição de recursos de acordo com a modalidade de ensino e, por conseguinte, melhor atender o alunado. Ressaltando que a diminuição quantitativa por acesso à educação pode implicar aumento da demanda qualitativa desse acesso e também pela permanência na escola (CASTRO, 2011).

Seguindo o que define a norma legal, nota-se entre os entes federados um financiamento baseado em regime de colaboração, com ação supletiva e redistributiva da União e dos estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera (CASTRO, 2011). Todavia, em determinadas localidades, a verba federal torna-se o sustentáculo financeiro para assegurar o cumprimento do PNAE, contrariando o caráter suplementar dos recursos federais como prevê a Carta Magna de 1988, art. 208, inciso VII:

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

(...)

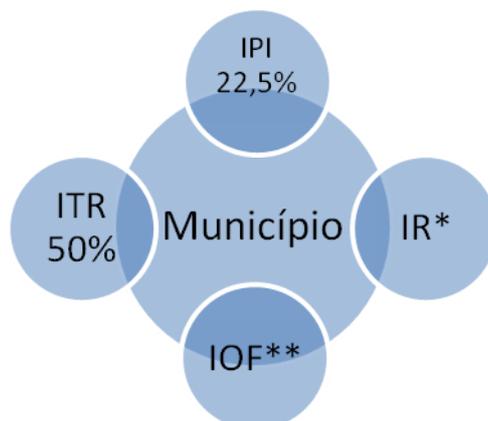
VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

O repasse hoje é de R\$ 0,30 por dia por aluno, também tem outros valores para outras categorias, podendo chegar a R\$ 1,00 no caso das creches (GESTOR I, 2013).

O estado, o município, ele tem de ter a contrapartida dele e pegar esse apoio que a gente repassa, que é uma obrigação constitucional, todo aquele discurso, mas se a gente for falar a verdade, na maioria das vezes, o recurso que banca a alimentação escolar é do FNDE (GESTOR III, 2013).

Em consequência do modelo federativo brasileiro e em prol da manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios, a União transfere recursos para os municípios oriundos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto sobre a Renda (IR), do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e do Imposto Territorial Rural (ITR), cujas porcentagens variam de 22,5% a 70% do valor do imposto, conforme tabela abaixo:

Figura 12
Percentuais de transferência de impostos da União para os municípios



Fonte: BRASIL, 1988 (CF, art. 157-161)

Elaboração da autora (2013)

*23,5% após retirar o desconto do IR na fonte pelos Estados, DF e Municípios dos servidores públicos; e 100% do IR descontado na fonte dos servidores do município.

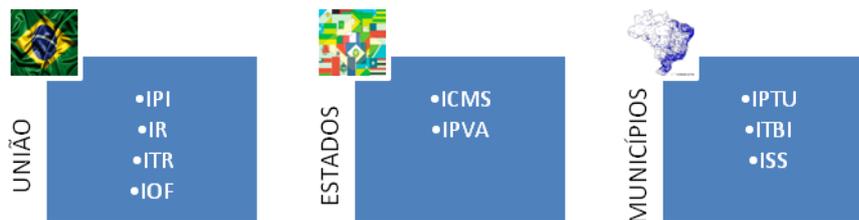
** 70% do IOF das operações com Ouro.

- O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) constitui-se da soma do IPI e IR repassados da União aos municípios.

Os estados, por sua vez, procedem à transferência de 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e de 50% do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) aos municípios. E estes arrecadam da sociedade o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI); e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (AMARAL, 2012). Assim, tem-se nos municípios verbas, integral ou parcial, dos seguintes impostos:

Figura 13

Arrecadação própria dos municípios ou por transferência de recursos da União e dos Estados



Fonte: Elaboração da autora (2013)

Desses 25% têm de ser destinados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, como dispõe o art. 212 da Carta Magna de 1988:

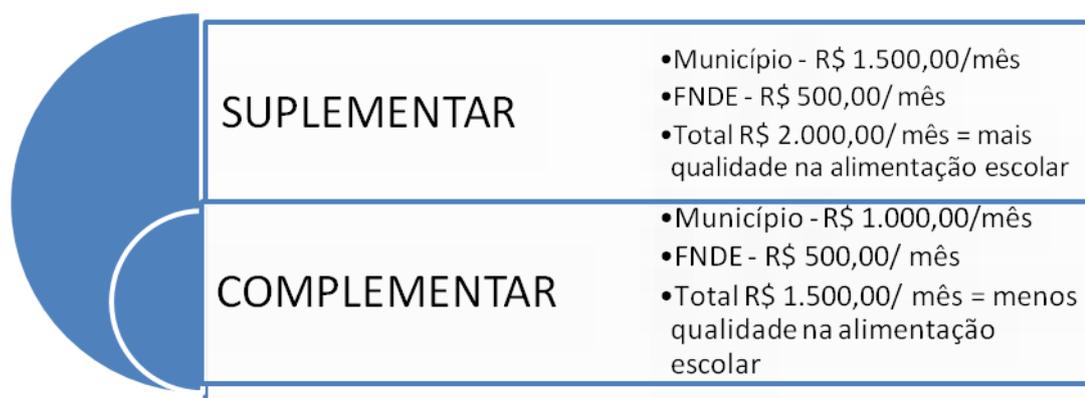
A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, um ponto a ser observado na política de financiamento da alimentação escolar refere-se ao montante de recursos disponíveis para a execução do programa de alimentação escolar, isso porque se trata de um dever constitucional do município a oferta de alimentação escolar e a verba repassada pelo FNDE tem caráter apenas suplementar, cuja concepção difere do conceito de complementar.

De acordo com Bueno (1986), complementar sucede ao elementar, completar, concluir, rematar; suplementar, por sua vez, aquilo que serve para suprir; o que se dá a mais; parte que se junta a um todo para ampliar, esclarecer e aperfeiçoar. Exemplo: se o orçamento necessário para o fornecimento da alimentação escolar for de R\$ 1.500,00 por mês, o município tem de dispor desse recurso mensalmente; o FNDE, por sua vez, **suplementa** esse recurso, repassando R\$ 500,00 à EEx, totalizando o montante de R\$ 2.000,00, para melhorar a qualidade da alimentação ofertada.

No caso de recurso **complementar**, o município não investe o montante necessário de R\$ 1.500,00 para executar o PNAE, mas conta com o recurso federal, para fornecer a alimentação escolar mínima, como ilustra a figura abaixo:

Figura 14
Diferença entre recursos suplementar e complementar



Ainda nessa linha de raciocínio, há de se destacar o fato de uma grande quantidade de municípios dispor de saldos financeiros remanescentes do exercício anterior na conta corrente do programa, sinalizando a falta de planejamento na gestão financeira do PNAE, por parte da EEx, o que representa uma contradição na política de financiamento do programa: recursos insuficientes, mas com saldo remanescente.

Dessa forma, a recorrência na prática de reprogramação de saldos financeiros por parte dos municípios implicou a limitação de porcentagem passível de ser utilizada no exercício seguinte, e a possível dedução do repasse, em caso de superação do limite da reprogramação, como prevê o inciso XX do art. 38da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013:

- a) a reprogramação de que trata este inciso fica limitada em até 30% dos valores repassados no respectivo exercício;
- b) na hipótese do saldo de que trata a alínea anterior ultrapassar a 30% do total de recursos disponíveis no exercício, os valores excedentes serão deduzidos do repasse do exercício subsequente;

Nessa perspectiva, têm-se os seguintes dilemas na execução da política de alimentação escolar: a) os recursos repassados são insuficientes; b) falta de planejamento na gestão do PNAE; c) gestores inexperientes e não capacitados; d) municípios com saldos remanescentes na conta do programa; e) controle social inoperante para acompanhar e fiscalizar a política de alimentação escolar,

os quais refletem nas contradições: i) em sendo a verba repassada insuficiente, como há municípios com saldo de recursos na conta bancária? ii) se em toda localidade há um conselho de alimentação escolar para acompanhar o PNAE, como ainda faltam gêneros alimentícios nas escolas?

Esses questionamentos e situações fundamentam-se na inoperância da gestão federal, estadual e municipal da política de alimentação escolar, no tocante à descentralização, ao planejamento, ao financiamento e à capacitação dos atores sociais do programa no poder executivo e nas escolas.

2.4 – O planejamento da política de alimentação escolar e as barreiras do PNAE

*Manda quem pode, obedece quem tem juízo*⁶⁰

Os estudos acerca das políticas públicas tiveram maior reflexo no Brasil a partir dos anos 1990, decorrentes do processo de redemocratização e ações neoliberais de governança que incitam a participação da sociedade em busca de programas e projetos governamentais voltados para atender os anseios da comunidade.

A implementação de políticas públicas sociais auxilia os gestores públicos no processo de tomada de decisões. Nesse sentido, faz-se necessário organizar a execução da política, bem como cumprir as etapas do ciclo de planejamento da alimentação escolar que passa pelo recebimento do recurso, elaboração de cardápio, realização de processo licitatório, chamada pública para Agricultura Familiar, aquisição e armazenamento dos gêneros alimentícios, preparo das refeições e distribuição da alimentação escolar.

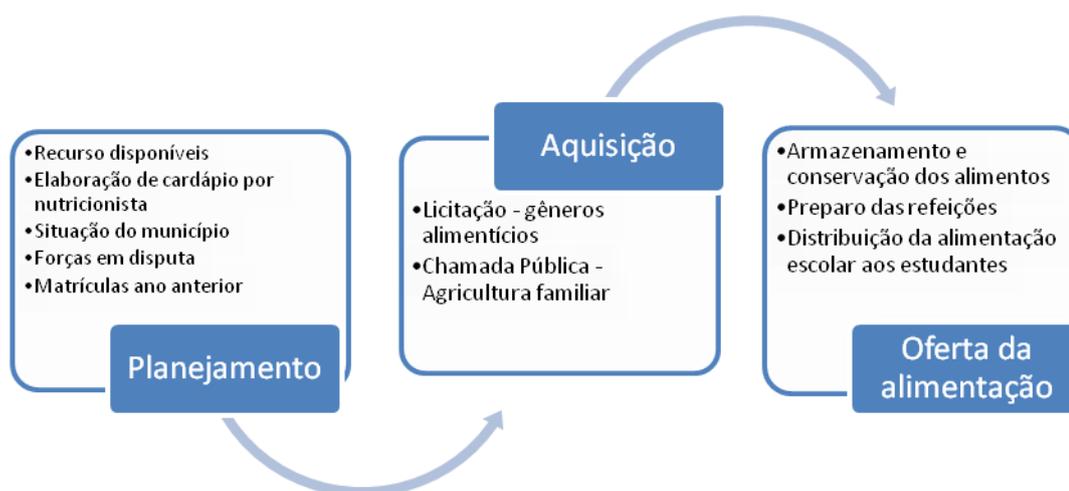
Desse modo, as informações sobre a execução da alimentação escolar do governo federal são repassadas a estados e municípios, por meio de manuais, capacitações, informes na página eletrônica, porém a interlocução da autarquia com os entes federativos necessita de aprimoramentos, para que haja a democratização do conhecimento e a participação nas decisões, a fim de evitar a política vigente de *manda quem pode, obedece quem tem juízo*, uma vez que

⁶⁰ Numa situação de hierarquia, deve-se obediência ao superior.

“uma compreensão do que é realidade do ponto de vista das pessoas que desempenham o papel é um ponto de partida essencial para construir uma teoria prática do significado e resultados das tentativas de mudança” (FULLAN, 2009, p. 145).

Nesse sentido, a implementação e o respectivo cumprimento do objeto e dos objetivos do PNAE podem ser alcançados com base nas etapas a seguir:

Figura 15 – Planejamento estratégico da política de alimentação escolar



Nessa perspectiva, o primeiro movimento para a execução do PNAE consiste na confirmação do crédito dos recursos federais à conta corrente do PNAE, aberta pelo FNDE para gestão do município da política de alimentação escolar. Se o período para utilização do recurso for inferior a um mês a aplicação do dinheiro é feita em fundo de curto prazo, ou na caderneta de poupança, caso os gastos sejam realizados em prazo igual ou superior a um mês, como dispõe o inciso XIII do art. 30 da Resolução nº 38/2009, *in verbis*, porque no decorrer e ao final do período letivo, faz-se a prestação de contas dos recursos utilizados:

XIII - enquanto não utilizados, os recursos do PNAE deverão ser, obrigatoriamente, aplicados em caderneta de poupança aberta especificamente para o Programa, quando a previsão do seu uso for igual ou superior a um mês, e em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou em operação de mercado aberto, lastreada em títulos da dívida pública federal, caso seja mais rentável, quando sua utilização estiver prevista para prazo inferior a um mês. (BRASIL, 2009c).

Diante da quantidade de processos de prestação de contas pendentes de análise técnica, da carência de recursos humanos no âmbito do FNDE e da necessidade de modernizar a gestão do dinheiro público, foram desenvolvidos sistemas de prestação de contas dos programas educacionais. Assim, a partir de 2012, por meio da Resolução/CD/FNDE nº 02, de 18, de janeiro de 2012, a prestação de contas dos programas educacionais do FNDE passam a ser virtual, por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), doravante denominado SiGPC – Contas *online*, e do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), no caso do PNAE, no qual os conselhos de alimentação escolar analisam previamente as informações do gestor municipal e emitem parecer conclusivo acerca da prestação de contas ao FNDE.

Art. 1º Instituir como obrigatória, a partir de 2012, a utilização do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE, para o processamento online de todas as fases relacionadas ao rito de prestação de contas dos recursos repassados a título de Transferências Voluntárias e Obrigatórias/Legais, conforme à fundamentação legal desta Resolução (BRASIL, 2012).

Art. 1º Instituir, a partir de 2013, a utilização obrigatória do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), desenvolvido pelo FNDE, para que o conselho social competente possa emitir o parecer conclusivo sobre as prestações de contas enviadas pelos gestores por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC – Contas Online) (BRASIL, 2013b).

Tendo em vista a perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), bem como da construção de uma educação alimentar e nutricional (EAN) no âmbito do PNAE, o programa dispõe sobre a supervisão de nutricionista, devidamente cadastrado no Conselho Regional de Nutricionistas (CRN), para a elaboração do cardápio da alimentação escolar a ser servida nas escolas, de acordo com os hábitos alimentares e vocação agrícola locais, considerando a dimensão territorial e a diversidade alimentar e agrícola de região para região, de estado para estado, de município para município:

§ 1º Compete ao nutricionista responsável-técnico pelo Programa, e aos demais nutricionistas lotados no setor de alimentação escolar, coordenar o diagnóstico e o monitoramento do estado nutricional dos estudantes, planejar o cardápio da alimentação escolar de acordo com a cultura alimentar, o perfil epidemiológico da população atendida e a

vocação agrícola da região, acompanhando desde a aquisição dos gêneros alimentícios até a produção e distribuição da alimentação, bem como propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional nas escolas (BRASIL, 2009a)

Desse modo, o nutricionista também é responsável pela elaboração, da lista de compras, na qual se especificam os gêneros alimentícios a serem adquiridos em quantidade e qualidade, com o intuito de ser possível diminuir os percentuais de rejeição da aceitabilidade do cardápio e, por conseguinte, melhorar a qualidade da alimentação escolar.

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

I - quando oferecida uma refeição, no mínimo, 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados na educação básica, em período parcial;

II - por refeição oferecida, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados em escolas localizadas em comunidades indígenas e localizadas em áreas remanescentes de quilombos;

III - quando ofertadas duas ou mais refeições, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados na educação básica, em período parcial;

IV - quando em período integral, no mínimo, 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados na educação básica, incluindo as localizadas em comunidades indígenas e em áreas remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009a).

Contudo, a atuação dos nutricionistas nos municípios necessita de aprimoramento, diante do reduzido número de profissionais por localidade para atender enorme quantidade de alunos e escolas, o que torna o trabalho, muitas vezes, distoante da realidade escolar.

O Conselho de Nutrição tem uma resolução que estabelece uma quantidade por número de alunos, eu nunca vi nenhum lugar que consiga atender. [...] Eu já fui em um estado que tem uma nutricionista pra atender o estado inteiro e aí a nutricionista tem uma série de atividades que você nem pergunta se ela executa, porque se ela te falar que executa, é mentira. E quando a gente conversou com ela, ela disse: “Eu não consigo fazer tudo isso!” Aí, ela até tinha algumas estagiárias, mas enfim, não é o que a resolução pede (GESTOR III, 2013).

A gente não desperdiça porque a gente tenta fazer assim o mais variado possível, às vezes, foge até do cardápio, pra atender a clientela que a gente tem, aí às vezes, no cardápio, é uma merenda tal, mas pra um horário dá certo e pro outro já não dá (DE I, 2013).

A nutricionista? Eu nem conheço ela, já ouvi falar.
Essa eu nem posso falar nada porque eu não conheço ela.
[...]
Vou explicar a você qual era o cardápio: cuscuz com leite e charque
(DE II, 2013).

Desse modo, entende-se como diferencial na execução da política a presença do profissional de nutrição no ambiente escolar, interagindo com os técnicos em alimentação escolar, professores, diretores e alunos, a fim de compreender a realidade educacional e as necessidades nutricionais do alunado.

O aluno quando ele rejeita um lanche, quando ele não aceita, por exemplo, quando é uma sopinha, tem criança que gosta, tem outros que não gosta; se for essa sopa industrial nem manda que eles não comem, tem que ser sopinha caseira, de casa? Sopinha de frango, sopinha de carne de boi, tem que ter assim, entendeu? Porque aqui no interior, as crianças, se fizer um cuscuzinho com leite, elas adoram; se você fizer um mingauzinho de milho, elas rejeitam, é interessante aqui assim, porque assim é interior, é o hábito alimentar deles que é diferente da cidade, entendeu? (DE V, 2013).

Assim, eles aceitam assim é muito relativo, de acordo assim com a alimentação que fosse feita, tinha alimentação que eles gostavam muito, já tinha outras que eles não gostavam, sobrava em grande quantidade por conta deles não se identificarem com a alimentação (DE VI, 2013).

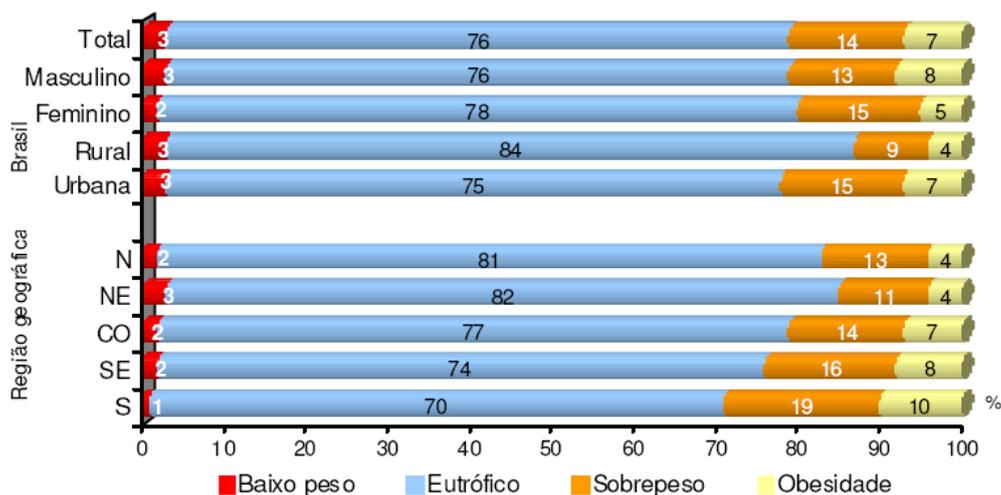
Isso porque, em um mesmo município, há hábitos alimentares diversos, sem contar o fato que o paladar infantil se altera constantemente, daí a relevância da aplicação do teste de aceitabilidade a cada novo alimento introduzido na alimentação escolar, o que se constata a partir do relato de diretores (as) de escola, que auxiliam a gestão do PNAE no âmbito da unidade escolar. § 5º A EE aplicará teste de aceitabilidade aos alunos, com exceção daqueles matriculados na educação infantil na faixa etária de 0 a 3 anos (creche), sempre que ocorrer, no cardápio, a introdução de alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente (BRASIL, 2009a).

Nessa perspectiva, o responsável técnico pelo programa, na elaboração do cardápio, atenta-se a outras funções da alimentação que não a nutricional: a de prevenir e evitar problemas de saúde decorrentes da má ingestão de alimentos, como desnutrição, obesidade, diabetes, doença celíaca, intolerância e/ou alergia a determinados gêneros alimentícios e a de promover hábitos

alimentares saudáveis na comunidade escolar, uma vez que é crescente o número de casos de sobrepeso e obesidade infantil no Brasil.

Gráfico 2

Estado nutricional de escolares de 6 a 19 anos, segundo o Índice de Massa Corporal para idade, por sexo, localização e região. Brasil, 2007.



Fonte: Asbran, Pesquisa PNAE, 2007.

Com base no gráfico 2, observa-se que, na Região Nordeste, 3% dos estudantes estão abaixo do peso; 82% encontram-se em situação eutrófica, ou seja, com peso e altura nos níveis desejados; 11% estão com sobrepeso e 4% em situação de obesidade. Dados que merecem ser considerados pelos entes federados e pelos atores sociais do programa, uma vez que a formação de hábitos alimentares saudáveis contribui para promover saúde.

Ademais, em alguns contextos, a requisição de compras para a alimentação escolar feita pelo nutricionista precisa de anuência do gestor local, com vistas a ser cumprida pelo setor de compras do município:

A nutricionista fazia o cardápio, ela fazia uma pauta de compra, mandava pro setor de licitação e o responsável pela licitação dizia pra que essa mulher quer 1000 quilos de macarrão? Vou comprar 600 quilos e ele ia cortando, aí quando ele comprava tudo, ele mandava pra ela, ela tinha pedido 1000 quilos de macarrão e recebia 600, como é que você vai fazer? Ela ficava desesperada pra conseguir atender todo mundo e tal (GESTOR III, 2013).

Nesse sentido, a dificuldade de gestão de políticas públicas também passa pelo gargalo existente nos processos licitatórios de compras públicas,

porque há prazos a serem cumpridos, o que pode inviabilizar a boa execução do PNAE em virtude da demora no atendimento da demanda e da qualidade dos gêneros alimentícios adquiridos. Desse modo, percebe-se que o processo de compra de gêneros alimentícios, por meio de licitação, gera problemas na gestão do PNAE para o FNDE, haja vista a dificuldade de se acompanhar o cumprimento dos dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações); para o gestor local que, por falta de planejamento estratégico e operacional da EEx, fica impossibilitado de realizar a aquisição dos gêneros alimentícios; e, sobretudo, para a comunidade escolar que vê o não cumprimento do Direito Humano à Alimentação Adequada e a insatisfatória gestão dos recursos públicos, traduzida na ausência de alimentação nas escolas.

[...] quando chegava (alimentação), durante um período, tinha, mas quando acabava, eles diziam que era porque os supermercados, as mercearias, os armazéns não queriam entregar por causa do preço, porque foi feita uma licitação num valor, como o preço dos produtos aumentaram muito, eles não queriam, assim, achava que tava perdendo né? [...] Eles deviam fazer, na minha opinião, algo antes pra que não faltasse. Um projeto, algo já voltado praquele esquema já pra que nunca faltasse. Tem criança que na hora que ela chega e já vai perguntando o que que tem pra comer (DE II, 2013).

Desse modo, evidencia-se a falta de conhecimento técnico dos gestores locais da política de alimentação escolar frente as modalidades – concorrência, tomada de preços, concurso, convite, leilão – além do pregão, e as possibilidades de dispensar, ser dispensada ou inexigível existentes num processo licitatório, o que, certamente, facilitaria a aquisição de gêneros alimentícios e evitaria a falta de alimentos nas escolas.

Cada dia que passa as coisas vão mudando e agora eles estão mandando muito enlatado, uma merenda que não é de primeira qualidade, que eu não considero de primeira qualidade, porque a verba vem, nós sabemos disso, só que eles procuram comprar aquilo mais em conta, pra economizar e eu não acho certo. Porque se o governo manda a verba pro aluno e porque ele tem direito ao melhor. Nos temos que dar ao nosso alunado o melhor, não escolher aquelas mercadorias de segunda qualidade, tem que ser mercadoria de primeira qualidade (DE IV, 2013).

Nessa perspectiva, exige-se limitação legal para a compra de produtos com baixo valor nutricional,

Art. 23 É restrita a aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas ou prontas para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição).

Parágrafo único. O limite dos recursos financeiros para aquisição dos alimentos de que trata o caput deste artigo ficará restrito a 30% (trinta por cento) dos recursos repassados pelo FNDE (BRASIL, 2013)

A prática dessas aquisições permanecem em âmbito local, o que sinaliza falha na execução do PNAE, a inoperância do conselho de alimentação escolar e, ainda, dificuldades no acompanhamento da política por parte do FNDE.

Desse modo, não só para o PNAE os processos licitatórios representam entraves de compreensão e de execução, mas para todo tipo de aquisição feita no âmbito da administração pública do país, visto que além dos casos de dispensa, dispensabilidade e inexigibilidade, há casos em que ocorrem licitação deserta⁶¹ e licitação fracassada⁶² que são agravantes para a consecução do objeto do programa e, por conseguinte, dos objetivos. Assim, ressalta-se que, numa gestão centralizada da política de alimentação escolar, em geral, não há a participação do diretor de escola no processo licitatório, ficando, por vezes, privado de informações referentes às aquisições dos gêneros alimentícios e impossibilitado de atuar frente à falta de alimentação na escola.

Nesse sentido, o setor de compras da entidade executora atém-se ao projeto básico ou termo de referência elaborado que norteia o processo de aquisição dos gêneros alimentícios e se materializa no edital de licitação, o qual deve conter informações claras, sucintas e objetivas sobre o que se deseja comprar, como e para que finalidade tal aquisição será realizada. Daí a relevância de se potencializar as capacitações dos atores sociais com enfoque nos processos licitatórios de aquisição de gêneros alimentícios.

⁶¹ Ocorre quando não há interessados em participar do processo licitatório. Nesse caso, a regra é uma nova licitação, todavia, é possível a contratação direta quando presentes quatro elementos: a realização de uma nova licitação anterior concluída infrutiferamente; a ausência de interessados em participar da licitação anterior, o que provocou a frustração da disputa; o risco de prejuízos se a licitação vier a ser repetida e, por fim, a contratação tem de ser efetivada em condições idênticas àquelas da licitação anterior (MARINELA, 2012).

⁶² Ocorre quando aparecem interessados, mas nenhum é selecionado, em decorrência da inabilitação ou da desclassificação. Neste caso, a dispensa de licitação não é possível (MIRANDA, 2004, p. 58).

Nessa perspectiva, dentre as modalidades de licitação, o Sistema de Registro de Preços (SRP) consiste em uma modalidade de compra recomendável porque objetiva atender às situações em que se é possível predeterminar os valores globais a serem adquiridos, cuja execução dar-se-á de forma parcelada, em atendimento ao disposto na Lei nº 8.666/1993. Ademais, o SRP reserva-se aos casos em que o objeto adquirido é consumido ou se acaba em pouco tempo, gerando a necessidade de novas aquisições.

O sistema permite a realização de licitação única, em que se registrarão os preços de vários tipos de produtos para atender a mesma necessidade, garantindo o preço até doze meses, de acordo com a ata de registro de preços, eliminando os custos da burocracia e os desgastes provenientes de grande quantidade de licitações, e também permite a aquisição em conformidade com o quantitativo e na ocasião em que for de interesse da administração, respeitando os preços de mercado. Assim, ainda vale salientar, as vantagens da formulação da proposta sobre a qualidade e o preço unitário do produto, dentro dos limites mínimos e máximos estabelecidos pelo fornecedor, e a não obrigatoriedade de contratação por parte do gestor local; e da maior agilidade na contratação e otimização dos gastos, uma vez que a realização do SRP não depende da liberação dos recursos orçamentários (BRASIL, 2008).

Nos casos em que a EEx utilizar recursos próprios para aquisição dos gêneros alimentícios, a modalidade pregão surge como alternativa para a gestão municipal, uma vez que pode ser utilizada com qualquer montante de recursos financeiros, em conformidade com o Decreto nº 3.555/2000, com a Lei nº 10.520/2002, com os Decretos nºs 5.450 e 5.504/2005 que regulamentam a modalidade, inclusive na forma eletrônica.

Outro ponto de discussão no âmbito do PNAE é o da Agricultura Familiar (AF), implementada pela Lei nº 11.947/2009, que autoriza a dispensa de licitação para aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, conforme dispõe o § 1º do artigo 18 da Resolução CD/FNDE nº 38/2009, “a aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local”, considerando a difícil concorrência no tocante a

preço e quantidade entre os agricultores familiares e os atacadistas e os médios e grandes supermercados varejistas.

Art. 18. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o artigo 14, da Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009a).

Assim, salienta-se que o percentual de 30% dos recursos do FNDE a ser utilizado com produtos da agricultura familiar ainda não está sendo cumprido em todas as localidades, em virtude da falta de informação dos agricultores familiares, que desconhecem a possibilidade de atuação na alimentação escolar; falta de publicidade e transparência nas chamadas públicas dos interessados, os gestores locais precisam ampliar a divulgação das convocatórias dos agricultores, para que não haja casos de chamadas públicas desertas ou fracassadas e porque “os grupos econômicos mais poderosos usam a imprensa para apresentar os fatos do modo que lhes convém, e com frequência o povo é mais enganado do que informado” (DALLARI, 1984, p. 41).

Art. 21. As Entidades Executoras deverão publicar a demanda de aquisições de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar por meio de chamada pública de compra, em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, quando houver, além de divulgar em seu sítio na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação.

Parágrafo único. Os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante serão os definidos na chamada pública de compra, podendo ser alterado quando ocorrer a necessidade de substituição de produtos, mediante aceite do contratante e devida comprovação dos preços de referência (BRASIL, 2009a).

Outros agravantes ao cumprimento da agricultura familiar são a desorganização dos agricultores, uma vez que o agrupamento dos trabalhadores rurais em associações e cooperativas possibilita melhoria nas condições de trabalho, aumento da produtividade e mais qualidade da alimentação escolar; e as mudanças climáticas que, de forma repentina, podem prejudicar a produção dos gêneros alimentícios e, por conseguinte, a logística de distribuição dos produtos às EEx.

Tendo em vista a dimensão agrícola mundial e o capital envolvido nessa prática, a agricultura familiar no âmbito do PNAE dispõe de pouca representatividade econômica e social. Todavia, há de se destacar o poderio dessa ferramenta, no contexto da globalização, para a promoção de hábitos alimentares saudáveis; a manutenção da característica agrícola local e dos povos e comunidades tradicionais como indígenas e remanescentes de quilombos; e a segurança alimentar e nutricional dos estudantes atendidos. Segundo Werebe (1994), os problemas de um país têm de ser encarados sob a perspectiva de uma economia mundializada e das relações entre norte e sul, o que se aplica à conjuntura da agricultura familiar dentro da política de alimentação escolar.

Outro aspecto de planejamento a ser observado na gestão da política de alimentação escolar é o armazenamento dos gêneros alimentícios, fundamental para a conservação dos alimentos. Tendo em vista as diversas realidades e as situações financeiras dos municípios brasileiros, o acondicionamento dos produtos pode ocorrer em um depósito central ou em cada uma das unidades executoras, desde que observadas as exigências para assegurar a segurança e a qualidade dos alimentos.

O local de armazenamento precisa ser arejado, longe de calor excessivo e de umidade, visto que nessas condições os alimentos podem se deteriorar, mesmo que estejam no prazo de validade. Assim, os gêneros alimentícios precisam ser guardados separadamente dos produtos de limpeza, pertences pessoais e materiais em desuso, considerando o grau de perecibilidade dos alimentos – perecíveis (peixes, carnes, leite e derivados), semi-perecíveis (algumas frutas e legumes) e não perecíveis (feijão, arroz, macarrão) – e observando as datas de vencimento e a devida identificação dos produtos, por lote, a fim de evitar desperdício de alimentos.

O local de armazenamento dessa escola não é o local ideal para se armazenar a merenda [...] Tem um armário ali que não é forrado, em péssimas condições. Péssimas condições, exposto a ratos, como eu cheguei aqui, as meninas que já trabalhavam aqui diziam que a diretora anterior comprava muito veneno pra matar os ratos que eram muitos, é guardado num armário, porque é isso aí que você tá vendo. Então não é o lugar adequado pra armazenar (DE VI, 2013).

No armazenamento, os produtos não perecíveis têm de ser alocados em prateleiras ou estrados distantes, pelo menos, dez centímetros do chão e das paredes, por questão de ventilação e para evitar risco de contaminação e de acesso a pragas, vetores e roedores (BRASIL, 2008).

A gente guarda, é por isso que estou dizendo que, na prática, os produtos que eu percebi assim que fizeram parte da agricultura familiar e que tiveram um certo êxito, como a questão do mel, tem uns produtos que vêm diretamente prontos, que não passa pela questão da conservação, uma questão que você pode usar, pode lacrar, agora essa questão de frios, de colocar frango, carne tem de ter um controle muito rigoroso? Eu via lá ano passado eles mandavam frango, carne, mas tinha de ser consumido rápido e eles mandavam com uma data já, de acordo com os alunos, pra não estragar? (DEVII, 2013).

Desse modo, o armazenamento de gêneros alimentícios compõe o rol de dificuldades dos municípios para execução do programa de alimentação escolar, visto que, por vezes, não dispõem de local adequado, profissionais capacitados para realizar a inspeção higiênico-sanitária, o controle de entrada e saída e a distribuição dos alimentos às unidades executoras.

A preparação dos gêneros alimentícios exige dos técnicos em alimentação escolar cuidado e higiene, a fim de evitar contaminação e de promover uma refeição saborosa aos alunos. Para tanto, faz-se necessário o uso de uniforme, luvas, botas, gorro para cabelo, máscara, que proporcionam segurança à profissional, no trato direto com instrumentos cortantes e pontiagudos, bem como controle higiênico-sanitários dos alimentos durante o preparo, estando-os livres de fios de cabelo, gotículas de saliva, por exemplo.

Eu queria até perguntar, de relatar que eu acho que vai ser importante para o seu trabalho: é a preparação de merenda, é eu não trabalhava nesta escola, mas eu vou citar um caso da escola que eu trabalhava. Era muita destruição, porque os alunos não gostavam do que estava sendo servido, ia baldes de comida para o lixo que aqui pra gente a gente chama de lavagem, que serve pra dar aos bichos, galinha, porcos. Aqui também aconteceu, várias vezes. Então não era uma realidade de só de onde eu tava? Vinha frango, galinha, elas preparavam uma parte para os alunos, ô menino, pois uma vez, que eu não aguentei de ver uma panela de carne foi toda pra lavagem. Era só peito de frango, eu não sei se elas esqueceram de ferver, eu não sei se elas guardaram e esqueceram, mas isso também é culpa da direção da escola, pra depois eu não sei o que que elas iam fazer, só sei que acabaram não fazendo nada e perdeu-se. A qualidade, a gente já conversou sobre isso, que nós vamos mudar o quadro das merendeiras, colocar todas as merendeiras que tinham mais

experiência, capacidade de fazer uma merenda mais, mais anos de experiência, que sabe lidar com a merenda, fazer uma merenda de boa qualidade, uma alimentação gostosa (DE IV, 2013).

Nesse sentido, enfatiza-se a tarefa coletiva da alimentação escolar, em que gestores, diretores, nutricionistas, técnicos em alimentação escolar, conselheiros precisam atuar juntos, para que o resultado da política seja uma refeição de qualidade e, por conseguinte, melhoria na educação pública do país. Desse modo, o MEC, por meio do programa Profuncionário⁶³ e o FNDE têm promovido encontros de capacitação de nutricionistas e técnicos em alimentação escolar, com o intuito de sensibilizar esses profissionais para a necessidade de um trabalho conjunto e do cumprimento das normas legais no preparo das refeições, enfatizando que “o produto do trabalho é a realização efetiva do sujeito, é a transformação da atividade do sujeito em um objeto social” (SAVIANI; DUARTE, 2012, p. 23).

Assim, à medida que os agentes pedagógicos envolvidos na política de alimentação escolar concebem o fruto de seu trabalho como objeto social, tornam-se parte integrante do todo, sentem-se valorizados como profissional e o trabalho reconhecido socialmente. Todavia, as capacitações durante o período letivo têm de integrar o planejamento administrativo da política de alimentação escolar, a fim de que ocorram, preferencialmente, durante as férias escolares, ou em regime de revezamento, visto que a ausência dos técnicos de alimentação escolar no período letivo prejudica o bom andamento da execução do programa nas escolas, cuja constatação percebe-se no seguinte relato:

O ano passado houve uns treinamentos pras merendeiras, por exemplo, teve uma semana com três dias que a diretora serviu biscoito com leite, por conta que as merendeiras estavam nesse treinamento, entendeu? (DE VI, 2013).

⁶³O Profuncionário visa a formação dos funcionários de escola, em efetivo exercício, em habilitação compatível com a atividade que exerce na escola. A formação em nível técnico de todos os funcionários é uma condição importante para o desenvolvimento profissional e aprimoramento no campo do trabalho e, portanto, para a carreira. O Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010 institui a política nacional de formação dos profissionais da educação básica e dispõe sobre a formação inicial em serviço dos funcionários da escola. Entre seus objetivos fundamentais, está a valorização do trabalho desses profissionais da educação, por meio de cursos de formação inicial em nível técnico, proporcionados pelo programa.

O propósito da política de alimentação escolar é que o momento da distribuição da refeição seja entendido como um ato pedagógico, permeando as diversas áreas do saber de forma transversal. Por meio do eixo do PNAE, Educação Alimentar e Nutricional, entende-se a relevância de o professor participar desse processo educativo, promovendo a formação de hábitos alimentares saudáveis de seus alunos, uma vez que este profissional é referência de comportamento e postura para as crianças e os jovens. Desse modo, há de se destacar que

O trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas de atingir esse objetivo (SAVIANI, 1991, p. 21).

Nessa perspectiva, torna-se relevante a formação de técnicas em alimentação escolar e a conscientização dos alunos em relação à quantidade a ser colocada no prato, para evitar desperdícios; à diversidade de alimentos, na busca pela maior concentração de nutrientes, às boas maneiras na hora da refeição – não falar com a boca cheia, mastigar devagar, respeitar os colegas – o que deve ocorrer em casa e ser aprimorado na escola. Assim, faz-se necessário transpor as limitações das estruturas curriculares, das definições da função social da escola (BRINHOSA, 2009) e integrar o conhecimento popular nas atividades pedagógicas, estimulando a participação da comunidade escolar na consolidação da educação alimentar e nutricional no projeto político pedagógico da escola.

Os eixos de ação do PNAE, conforme a Lei nº 11.947/2009, consistem na oferta de alimentação escolar e em ações de educação alimentar e nutricional. A primeira, na perspectiva de muitos, refere-se, ainda, ao contexto assistencialista do programa, presente na política há mais de cinquenta anos, mas que, aos poucos, incorpora o programa como ato pedagógico; a segunda, por sua vez, abrange o desenvolvimento do alimento no trabalho educativo, do ato de comer na prática de educar.

Esse gerenciamento, a dificuldade primeira é de concepção, a maioria dos gestores ainda pensa que é um programa assistencialista e que, portanto, é e muito dos discursos que a gente ouve dos gestores, especialmente, dos prefeitos quando eles são suspensos, os municípios são suspensos é o argumento tanto nos ofícios quanto na fala deles é que as crianças estão passando fome, às vezes é a única refeição do dia, ora não é bem essa realidade do ponto de vista do Brasil, mas, efetivamente, o que a gente diz pra eles: vocês têm de entender que esse é um projeto pedagógico, é um ato de alimentar é um ato pedagógico, isso é que têm de entender. E não é assistencialista, é direito, porque é direito do escolar previsto na Constituição Federal (GESTOR I, 2013).

A gente entende que isso é uma forma [...] de que aquele alimento possa estar contribuindo para o seu aspecto pedagógico, possa ser explorado melhor pedagogicamente, ou seja, em que a escola tá, à medida que sabe que o alimento é produzido localmente, possa estar trabalhando aquele alimento, trabalhando o hábito alimentar, trabalhando a questão geográfica, a questão do solo, todas as matérias têm condições de explorar o alimento pedagogicamente, seja na matemática, seja o português, assim, enfim, é isso que a gente quer, a gente não quer que a alimentação seja somente uma oferta de alimento pra suprir uma necessidade da criança durante o período de permanência na escola. [...] o Estado, por estar ali, tem de garantir aquela oferta de alimentação, mas isso não basta para o programa, o programa quer mais quer que esse alimento que seja oferecido, ele tenha a sua função para além de suprir uma necessidade biológica, que possa ser trabalhado melhor pedagogicamente dentro da própria escola (GESTOR IV, 2013).

Com isso, o direito à alimentação saudável e adequada e da educação alimentar e nutricional vai se constituindo e consolidando diante da complexa realidade local e com a participação da comunidade escolar, ainda que de forma tímida. Assim, embora a EAN possa ser tratado em nível de currículo escolar, sem prejuízo aos conteúdos escolares, a proposta centra-se no desenvolvimento do tema transversalmente nos projetos político pedagógicos das escolas, com o propósito de haver um trabalho articulado entre as diversas áreas de conhecimento em prol de uma alimentação escolar de qualidade e consciente, desenvolvido pelo diretor, professor, técnico em alimentação escolar, nutricionistas, alunos e pais.

2.5. Considerações parciais

Diversos são os caminhos que precisam ser traçados para se consolidar a prática de gestores, professores, diretores, nutricionistas e conselheiros, o redimensionamento do papel do alimento, da educação alimentar e nutricional e, por conseguinte, do controle social do PNAE no âmbito da política de alimentação escolar.

O processo de descentralização sinaliza caminhos para a distribuição de poder, autonomia e dinheiro seja do governo federal para estados e municípios, seja da entidade executora para a unidade executora, além de indicar despesas financeiras aos entes federativos e falta de conhecimento técnico-administrativo para execução do programa.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a introdução dos conselhos trouxe à política de alimentação escolar a possibilidade de mais transparência nas informações e melhora na atuação do controle social. Todavia, a participação da comunidade escolar na construção e consolidação política, econômica e social do PNAE, numa perspectiva pedagógica, ainda é tímida e requer esforços conjunto das esferas administrativas para fortalecimento e empoderamento dos conselhos de alimentação escolar.

A política de financiamento da alimentação escolar tem tido significativos aumentos no valor *per capita* e no montante total, superando a cifra de três bilhões, os quais necessitam de melhor gerenciamento no âmbito do FNDE e, sobretudo, dos estados e municípios que, por vezes, não planejam tampouco organizam a execução do programa seja por falta de conhecimento técnico, seja por falta de vontade política.

Desse modo, considerando o volume de recursos disponíveis para atendimento do alunado com alimentação escolar, entende-se a necessidade de cada vez mais haver interação entre os diversos atores sociais do PNAE e participação social no acompanhamento e monitoramento da política, uma vez que as demandas apresentadas pelos diretores de escola, os quais, na triangulação da comunidade escolar, encontram-se no centro, entre a comunidade escolar interna e externa, acerca da execução da política de

alimentação escolar referem-se à falta de capacitação técnica para operacionalizar o programa, bem como ao distanciamento da escola com a comunidade e com o poder executivo no processo de tomada de decisão.

Nessa perspectiva, o planejamento de execução do PNAE precisa cumprir as várias etapas do ciclo, a fim de que as ações estejam articuladas entre si e de que não haja sobreposição de atividades em detrimento de outras. Ademais, o FNDE necessita assumir, de forma mais intensa, os treinamentos dos atores sociais do programa, sobretudo, dos diretores de escola, cuja atuação colaboram para a melhoria do PNAE, pois tornam-se multiplicadores do propósito e sinalizadores de entressada política de alimentação escolar.

CAPÍTULO III – Controle social da política de alimentação escolar: o papel dos conselhos

*Vai devagar que o andor é de barro*⁶⁴

A formulação de políticas públicas se idealiza em torno de uma mesa redonda de um ente público ou, simplesmente, a partir de uma determinação jurídica, fundamentada em lei, como se o Estado fosse uma instituição neutra. No entanto, a execução das ações governamentais se concretiza em estados e municípios, no momento em que a sociedade passa a ser reconhecida e valorizada seja pela atuação em movimentos sociais, sindicatos, associações, conselhos, seja por manifestações públicas de rua.

Nessa perspectiva, a jornada assumida pelas políticas públicas a partir do processo de redemocratização tem impulsionado a participação da sociedade nas decisões políticas, acompanhando e fiscalizando o desenvolvimento das ações governamentais. Aos conselhos são dadas muitas atribuições e poucas condições para o exercício do controle social.

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

Desse modo, o controle social instituído pelo Estado está direcionado para a focalização da política de alimentação escolar, como forma de responsabilização dos agentes responsáveis pela execução do programa e ainda não evoluiu para o controle democrático da política, na perspectiva da democratização, da participação no processo de tomada de decisão.

Com isso, o intuito deste capítulo consiste em trazer o histórico do movimento social das ruas para as políticas públicas e as respectivas implicações na educação e, em especial, no programa de alimentação escolar;

⁶⁴ Dirigido aos apressados que não sabem que o andor (local onde se leva uma imagem) é frágil; no contexto das políticas públicas, refere-se àqueles que não têm noção da realidade com a qual se está lidando.

evidenciar o trabalho dos órgãos de controle interno e externo, face à execução das ações governamentais; e identificar os avanços e desafios dos conselhos de alimentação escolar, na perspectiva do *accountability* e da efetiva participação social.

Desse modo, com base nas discussões travadas, pretende-se analisar em que medida os conselhos de alimentação escolar são autônomos e independentes na atuação como canal de voz e vez da comunidade educativa e como o FNDE pode estreitar os laços com os municípios, principalmente, os pequenos, para melhorar a utilização dos recursos públicos em prol da educação e, por conseguinte, da alimentação escolar. Assim, os fundamentos acadêmicos aqui tratados servem de alicerce para a construção de uma proposta metodológica de gestão e controle social (sem esquecer o processo de descentralização) que contemple transparência, responsabilização e a participação dos diversos atores na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

3.1 – Controle social: uma construção, uma conquista

Pelo santo se beija o altar

Definir controle social é uma tarefa complexa, porém faz-se necessária uma tentativa para se compreender o histórico e as perspectivas desse mecanismo diante da nova configuração dos movimentos sociais. Na administração pública, o controle é essencial quando se trata de recursos públicos, porque estes são de todos.

A natureza, as funções, os objetivos e a forma do Estado permitem compreender o contexto epistemológico das políticas públicas e a relação com a sociedade civil, demandante das ações estatais e demandada pelo olhar da cidadania.

O Estado não está inerte aos acontecimentos sociais, tampouco a serviço da coletividade do bem comum. Nessa perspectiva, em maior ou menor medida, os interesses do capital são contemplados em detrimento dos interesses das classes trabalhadoras, mas como o controle social tem conseguido se expressar

e atuar nos debates institucionais em prol do correto cumprimento da política de alimentação escolar?

Em diversos momentos, a participação social foi determinante para o reconhecimento de direitos e cumprimento de deveres. Dessa forma, os movimentos das ruas pela educação e pelo direito à alimentação, que contribuíram para a construção social da política de alimentação escolar e marcaram a história do controle social, por meio dos conselhos, sinalizando a necessidade de se compreender a educação e a alimentação como direito de todos. Nessa perspectiva,

a sociedade civil se refere à participação cidadã num sentido mais amplo. Pode-se, portanto, concluir que a sociedade civil é a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas (SCHERER-WARREN, 2006, p. 111).

Desse modo, em consonância com Boneti (2012) considera-se que os movimentos sociais se apresentam, em geral, contra-hegemônico, porque, ao contrário dos antigos que buscavam o atendimento de necessidades básicas como a sobrevivência física, a propriedade da terra, ou a defesa de interesses de classe, tendem ressaltar o que é singular, diferente, contrariando uma lógica hegemônica mundial, buscando alternativas novas para as convencionais relações com o Estado e com a própria sociedade.

No decorrer dos anos e dos diferentes governos, a participação cidadã vêm amadurecendo o exercício do controle social das políticas públicas não só sob a perspectiva da crítica, da oposição, mas, sobretudo, sob a ótica da construção em conjunto com o Estado do processo de formulação e execução da ação governamental e do *accountability*. Sem a pretensão de considerar o controle social pronto e acabado; busca-se a participação cidadã dialogada nas políticas públicas num avanço para a consolidação do controle social.

3.2 – O papel dos órgãos de fiscalização e controle estatal

Quem come do meu pirão, prova do meu cinturão

A política nacional de alimentação escolar mantida com recursos do orçamento da seguridade social é de responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e, portanto, submete-se ao monitoramento feito pela Autarquia, ao controle interno do Poder Executivo, exercido por meio da Controladoria-Geral da União (CGU), à fiscalização e controle externo do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público e, sobretudo, ao controle social realizado pelos conselhos de alimentação escolar (CAEs).

O controle da Administração Pública surge da necessidade de alinhar os interesses da sociedade à obrigação ética de utilizar regularmente os recursos públicos. De acordo com a Lei nº 11.947/2009:

Art. 36. A fiscalização da aplicação dos recursos financeiros relativos ao PNAE é da competência do FNDE, do órgão de controle interno do Poder Executivo, do TCU e do CAE, em conjunto com os demais entes responsáveis pelos sistemas de ensino e pelo controle dos gastos públicos federal, estadual e municipal, mediante a realização de auditorias, de inspeção e de análise dos processos que originarem as prestações de contas.

§ 1º O FNDE realizará nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, a cada exercício financeiro, auditoria da aplicação dos recursos do PNAE, por sistema de amostragem, podendo, para tanto, requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos que julgar necessários, bem como realizar fiscalização e monitoramento ou, ainda, delegar competência a outro órgão ou entidade estatal para fazê-lo.

§ 2º Os órgãos e entidades referidos no caput deste artigo poderão celebrar convênios ou acordos, em regime de mútua cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do PNAE (BRASIL, 2009a).

a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). A missão do FNDE consiste em prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos, tendo por base os valores

compromisso com a educação; ética e transparência; excelência na gestão; acessibilidade e inclusão social; cidadania e controle social; responsabilidade ambiental; inovação e empreendedorismo, a fim de ser referência na implementação de políticas públicas educacionais.

A Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE) é responsável pela política de alimentação escolar, cuja coordenação-geral do PNAE (CGPAE) dispõe de uma equipe para acompanhar e monitorar a execução da política de alimentação escolar nos estados e municípios brasileiros. Diversos são os critérios de seleção das localidades a receberem visitas de técnicos do FNDE, desde denúncias oriundas da Ouvidoria da Autarquia até demandas da CGU, passando por revisitas, nas quais os técnicos constatarem se as orientações dadas em outro momento foram atendidas e se as consequências da mudança surtiram efeito no programa e na participação da comunidade escolar.

Olha, a gente recebe, na verdade, o cronograma que a gente tem hoje pra 2013, por exemplo, 30% aleatório e a gente tem utilizado o IDEB, a gente tenta pegar um bom IDEB e o IDEB mais baixo; 30% são demandas de órgãos de controle, CGU, Ministério Público, porque de vez em quando chega demanda, olha, vai monitorar esse daqui, vai ver isso aqui, então a gente costuma ir; 30% são denúncias dos conselhos e, este ano, a gente vai começar a fazer 10% de revisita, a gente vai escolher alguns lugares que a gente já foi, pra saber e aí, fizeram? Mudaram? Porque a gente sai, a gente deixa muitas orientações, muitas coisas pra eles seguirem e, nem sempre, muitas vezes, eles engavetam, deixam pra lá (GESTOR III, 2013).

Nesse sentido, torna-se oportuno explicitar as diferenças existentes entre acompanhamento, monitoramento e avaliação, a fim de percebermos como a gestão da alimentação escolar vem sendo percebida no âmbito das políticas públicas e como o FNDE tem se proposto a realizá-la. Desse modo, o acompanhamento de políticas públicas realiza-se de forma mecânica, não interativa, apenas para cumprir normas e exigências institucionais, sem a preocupação social de analisar as informações coletadas, embora frágeis e superficiais, tampouco de divulgar e compartilhar os resultados alcançados (RUA, 2007). Assim, a gestão da política de alimentação escolar requer mais que o simples acompanhar do programa, uma vez que necessita de análises consistentes acerca da execução do PNAE como *feedback* e no processo de tomada de decisão.

Já o monitoramento trata-se de uma atividade gerencial interna que se realiza durante o período de execução da política e busca assegurar que os insumos, produtos e metas se desenvolvam de acordo com o plano estabelecido (COHEN; FRANCO, 2012). Daí, diz-se que é uma atividade inerente à gestão e realizada de maneira contínua, sistemática e regular e integrante da avaliação formativa. Desse modo, em consonância com Antero (2008), monitoramento e avaliação complementam-se mutuamente, com o intuito de melhorar a aprendizagem coletiva, os resultados esperados e o processo de tomada de decisões.

A avaliação, por sua vez, consiste numa análise discreta, estática, semelhante a uma fotografia e monitoramento trata-se de um processo contínuo, como uma filmagem. Assim, a avaliação ocupa-se de uma situação passada e, portanto, não necessariamente condizente com o presente, enquanto o monitoramento tenta identificar as dificuldades no decorrer da execução, para corrigi-las em tempo hábil (ANTERO, 2008).

Dessa forma, o ato de avaliar consiste em um processo de medida e julgamento dos resultados parciais obtidos no decorrer da realização de um plano ou projeto e dos integrais ao final, momentos distintos que sinalizam a avaliação formativa e a somativa (RIOS, 2006). Com isso, a formativa é processual e analisa um programa em andamento, por meio de análise da eficácia das ações implementadas possibilitando os ajustes necessários, a fim de melhorá-lo; e a somativa visa concluir se a execução de um programa social surge ou não o efeito desejado (CANO, 2002). Diante desses conceitos, a avaliação formativa é a indicada para a gestão da política de alimentação escolar, haja vista o caráter dinâmico e dialético do programa.

Nesse sentido, nos últimos anos, o FNDE vem tentando desenvolver uma metodologia para monitorar efetivamente o PNAE. Entretanto, a contradição entre o querer e o fazer consiste na capilaridade do programa e no número reduzido de técnicos da equipe da Coordenação de Monitoramento e Avaliação (COMAV) do PNAE: 11 (onze) servidores efetivos, para realizar o monitoramento da execução do programa em 5.570 municípios, 26 estados e o Distrito Federal. Desse modo, quais mecanismos institucionais podem ser utilizados a fim de que a política de

alimentação escolar seja, de fato, monitorada em âmbito federal, estadual e municipal?

Quando você vai ali pra área de monitoramento do programa e a gente faz um cômputo da quantidade de monitoramentos que foram feitos em determinado ano, relacionado com a quantidade de municípios brasileiros, então assim é uma atuação pífia, ainda é uma atuação muito, além de ela ser insuficiente, ela não tem potencial de crescer, porque nós não contamos aqui com servidores em nível suficiente pra fazer esse tipo de monitoramento, então assim, se estabelece alguns critérios pra poder monitorar, monitora-se, assim, os denunciados, monitora-se os do próprio sorteio da auditoria do órgão, os municípios sorteados para serem fiscalizados a gente também acompanha esses municípios sorteados, mas a gente tem uma média de 60 por ano, mas a gente assim não tem uma capacidade, uma potencialidade de ampliar esse quantitativo, porque não temos assim recursos humanos necessários para isso (GESTOR IV, 2013).

Diante dessa realidade, o alcance e a abrangência do monitoramento realizado pelo FNDE são ínfimos, visto que não atingem 1% dos municípios brasileiros, como também demonstra relato do Gestor III (2013): “(...), eu acho um absurdo quando eu te falei que a gente visita 30 municípios por ano, é um absurdo (...)”. Nessa perspectiva, os conselhos de alimentação escolar surgem como aliados do PNAE no fortalecimento do monitoramento da política em âmbito estadual e municipal; todavia, a eles faltam conhecimento técnico sobre a execução do programa e infraestrutura adequada para o desempenho das atividades de controle social.

Assim, o FNDE não dispõe de instrumentos de comunicação e controle interno a respeito da atividade de monitoramento, considerando as contradições nos relatos dos gestores sobre a quantidade de municípios visitados por técnicos da Autarquia. Embora exista no PNAE a proposta desenhada de monitoramento, voltada para o fornecimento de insumos qualificados para o planejamento da política; em âmbito federal, a ação realizada ainda aproxima-se mais do acompanhamento, haja vista a superficialidade das informações, a falta de divulgação dos resultados e o entendimento da sociedade como controle ou fiscalização (RUA, 2007).

Quando tem uma viagem de monitoramento, a gente passa uma semana com o conselho, no primeiro dia, em municípios, que não sejam capitais, o monitoramento é uma semana, de segunda a sexta,

no primeiro dia, a gente se apresenta ao prefeito e diz [...] vim aqui pra conhecer a execução e te orientar nas falhas que, porventura, a gente vier a encontrar, tá?! Depois dessa apresentação, a gente se reúne com o presidente do CAE, se possível, com o conselho, [...] se apresenta e a gente solicita que os conselheiros acompanhem a gente durante essa semana, a gente visita escola, a gente analisa documentação, a gente faz uma série de coisas, a gente quer, a gente pede pra um conselheiro, de preferência, outros conselheiros, não sempre o mesmo, por quê? Exatamente pra tentar capacitar os conselhos, tentar mostrar pra ele: olha, a gente olha isso, a gente precisa ver isso, a gente precisa saber disso, para que eles tenham noção do que eles precisam estar vendo, porque é uma responsabilidade muito grande que eles têm, então a gente passa uma semana com eles e, no último dia, a gente faz uma reunião, mostrando tudo que a gente encontrou, então assim, a gente tenta fazer essa capacitação (GESTOR III, 2013).

Diante da ótica da administração gerencialista das políticas públicas, foram disponibilizados os canais de comunicação – Ouvidoria e Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) do FNDE – para estreitar os laços com as municipalidades, uma vez que favorecem dois elementos essenciais no âmbito das políticas: a voz do cidadão e a escuta do poder público, o que representa um avanço no tocante à comunicação institucional com os entes federativos.

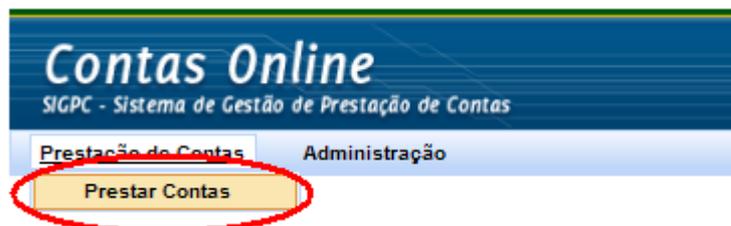
A Ouvidoria foi criada em 2008, ligada diretamente à Presidência da Autarquia, com o intuito de constituir um canal direto do cidadão com o FNDE, por meio do qual ele pode fazer críticas, reclamações, denúncias ou elogios e dar opiniões, sugestões sobre os programas educacionais de responsabilidade da entidade.

O SAC é composto pela Central de Atendimento ao Cidadão (serviço 0800) e o Atendimento Institucional, a quem compete orientar o usuário sobre todos os programas e projetos executados pelo FNDE, além de receber, registrar e processar demandas, direcionando-as às áreas responsáveis, para que sejam tomadas as providências pertinentes. O SAC dispõe de atendimento personalizado dirigido a prefeitos, parlamentares, assessores, funcionários e comunidade em geral, visando estabelecer uma comunicação eficaz e eficiente entre o FNDE e seus usuários.

Ainda no que se refere à comunicação institucional com estados e municípios, com o intuito de proporcionar mais transparência e mais qualidade ao controle social, foram desenvolvidos no âmbito do FNDE, os sistemas

informatizados de prestação de contas: Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), doravante denominado Contas *online*,

Figura 16 – Tela SiGPC Contas online



e o Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON).

Figura 17–Tela Sigecon

★ Tipo do conselho CAE

★ Programa ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

★ Entidade executora PREF MUN DE

★ Ano do exercício Selecione

★ Campo obrigatório

Informação é a base para qualquer sistema de controle. Falar a mesma linguagem do ente federativo significa mais prestação de serviço à sociedade e fortalecimento do controle social. Nessa linha de raciocínio, o SiGPC Contas *online* destina-se aos gestores das políticas públicas, visto que a eles compete administrar os recursos financeiros federais, bem como prestar contas ao FNDE de forma rápida e transparente; e o Sigecon volta-se aos conselhos de alimentação escolar (CAE) e também aos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb (CACS-FUNDEB), para o acompanhamento, monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas educacionais do FNDE, de modo autônomo e independente.

O SiGPC Contas *online* foi desenvolvido para o lançamento de todas as despesas realizadas para consecução do objeto e do objetivo do respectivo programa que se está prestando contas. Nesse sentido, o sistema compreende a elaboração, remessa e recebimento de prestações de contas; análise

financeira e técnica; emissão de pareceres sobre as contas, inclusive pelos conselhos de controle social; emissão de diligências; elaboração de relatórios gerenciais e operacionais; acompanhamento de prazos; e recuperação de créditos.

Assim, salienta-se que, embora possa haver o cadastro de outras pessoas no sistema, o responsável pelas informações inseridas é do gestor local que as envia aos respectivos conselhos para análise e emissão de parecer conclusivo, a fim de assegurar a autenticidade do responsável legal pela prestação de contas, bem como a segurança da informação.

O Sigecon, por sua vez, permite ao conselheiro acesso ao SiGPC Contas *online*, no módulo consulta, no qual não pode haver edição de campos preenchidos pelo gestor local. Desse modo, no caso da política de alimentação escolar, a partir dos dados lançados no sistema, o CAE analisa a execução do programa, e se necessário, requisita documentos comprobatórios àEEEx, para assim elaborar o parecer conclusivo de prestação de contas, o qual pode sinalizar ao FNDE contextos de gestão que necessitam de orientação ou diligências por parte dos órgãos de controle.

o parecer do CAE vai ver tudo, ele vai ler edital, ele vai ler controle de nota fiscal, ele vai ler tudo aquilo, o tarefa dele que a gente vai instruir muito durante as capacitações é que eles visitem as escolas, em termo de documentação, ele pode estar acompanhando, porque daqui a um pouco, o sistema vai fazer com que o gestor vá alimentando mensalmente, o que comprou, o que mandou, não sei o quê, então o CAE vai ter um acesso a essas informações, mas é importante que o CAE visite as escolas, porque lá ele vai saber se tudo isso que você fez aqui, chegou lá na escola (GESTOR I, 2013).

Nesse sentido, o Sigecon visa possibilitar aos conselhos mais autonomia e independência no acompanhamento da política pública, pelo imediatismo das informações e pela liberdade nas decisões. Entretanto, não significa a palavra final em controle social e no combate à corrupção dos recursos públicos da educação, isso porque tal controle só faz sentido se o objeto e o objetivo da política de alimentação escolar for alcançado, se a criança, jovem ou adulto se alimenta bem na escola, tendo suas necessidades nutricionais atendidas em âmbito escolar.

A gente também tá criando o sistema de prestação de contas *online*, informatizado, então vai vir o SiGPC e o SIGECON, vão vir as notas fiscais, aí a gente tá assim, detalhando mesmo, sabe aquela coisa assim, bem detalhada de como ele tem de prestar contas, mínimo de desvio ali ele não vai poder dizer, a gente vai cruzar as informações, vai cruzar informação da Receita Federal com a empresa que ganhou, com os preços que estão sendo praticados, então assim, a gente tá pensando, construindo um sistema de forma pra amarrar, pra ir amarrando mais o gestor, entendeu? Então assim, é alternativa que a gente tá vendo de combate à corrupção. Se você me perguntar: Vai resolver (...)? Ainda não, porque falta o principal: o menino se alimentou? Isso não vai vir na prestação de contas por mais que a gente amarre de todas as formas, vai surgir a história de você ter a nota fiscal, sabe, a nota fiscal agregado, o cardápio agregado, os resultados da licitação, os números dos agricultores que participaram, tudo isso, mas a distribuição na escola, os alimentos que foram e se os meninos aceitaram ou não, isso é o ponto fundamental, pois o mais importante é: eles comeram efetivamente? (GESTOR I, 2013).

Desse modo, a informatização intensiva do setor torna-se aliada do controle social, bem como a vontade política, pois essa opção depende de investimentos para viabilizar mecanismos de controle social, estruturados com base em informação proporcionada por esses sistemas (SILVA, 2002b) e também para monitorar e avaliar a atuação dos atores sociais do PNAE.

Nessa perspectiva, o papel crucial do conselheiro de alimentação escolar consiste em acompanhar a execução do PNAE na escola, de forma transparente e autônoma, mas sem deixar de dialogar com os demais atores sociais da política: gestores locais, nutricionistas, técnicas em alimentação escolar, agricultores, alunos e também diretores de escolas, pois estes são responsáveis pelo dia a dia da política de alimentação escolar.

Nesse sentido, a criação do SiGPC e Sigecon representa um avanço para as políticas públicas educacionais do FNDE no que tange transparência na gestão dos recursos públicos e autonomia no exercício da cidadania e controle social. Contudo, há de se considerar a prematuridade na análise do alcance desses instrumentos e nos efetivos resultados atingidos a partir da implementação dos sistemas.

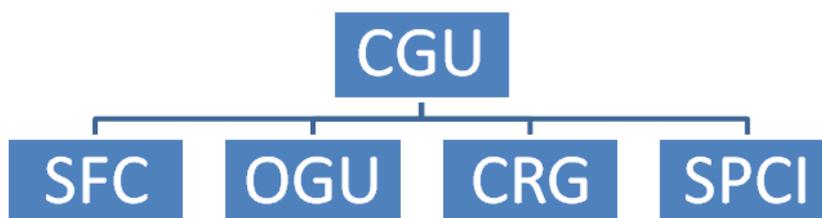
b) Controladoria Geral da União – CGU

A Constituição Federal de 1988 e a implantação do gerencialismo na administração pública propiciaram maior controle estatal das políticas e dos recursos públicos. Nesse sentido, criou-se a Controladoria Geral da União (CGU), por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001, com denominação de Corregedoria Geral da União, como o órgão vinculado diretamente à Presidência da República.

O propósito da criação da CGU consiste em inibir e, por conseguinte, combater a fraude e a corrupção, no âmbito do Poder Executivo Federal, e promover a defesa do patrimônio público (BRASIL, 2001). Com o advento do Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002, foram integradas à estrutura da então Corregedoria Geral da União a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) e a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI); e transferidas as competências de Ouvidoria-Geral da União (OGU), antes de responsabilidade do Ministério da Justiça (BRASIL, 2002).

A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterou a denominação do órgão para Controladoria Geral da União, assim como atribuiu ao seu titular a denominação de Ministro de Estado do Controle e da Transparência (BRASIL, 2003). Com a alteração da estrutura da CGU, por meio do Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006, a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência, na perspectiva da pró-atividade, fundamental para a gestão de políticas públicas, sobretudo, políticas dinâmicas como a de alimentação escolar.

Figura 18 – Organograma simplificado da CGU



Fonte: CGU, 2013 (elaboração da autora).

Legenda:

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

OGU – Ouvidoria Geral da União

CRG – Corregedoria-Geral da União

SPCI – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

Um dos projetos mais antigos e conhecidos da CGU é o de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Unidades Municipais, criado em 2003, o qual tem por objetivo inibir a corrupção entre os gestores de qualquer esfera da administração pública, usando o sistema de sorteio das loterias da Caixa Econômica Federal para definir, de forma isenta, as áreas municipais e estaduais a serem fiscalizadas quanto ao correto uso dos recursos públicos federais. Por esse mecanismo, entende-se que os gestores públicos precisam manter a execução dos programas na linha, uma vez que, a qualquer momento, pode-se ser sorteado e indagado sobre a regular utilização dos recursos públicos, independente de naquele exercício já se ter recebido a visita da CGU⁶⁵.

Nas auditorias, examinam-se contas e documentos e fazem inspeção pessoal e física das obras e serviços em realização, privilegiado, sobretudo, o contato com a população, diretamente ou por meio dos conselhos comunitários e outras entidades organizadas, visando estimular os cidadãos a participarem do controle da aplicação dos recursos oriundos dos tributos que lhes são cobrados. Em média, por ano, são sorteados 60 municípios com até 500 mil habitantes,

⁶⁵ Note-se que Projeto de Fiscalização por sorteios públicos não inibe a conduta irregular na gestão de políticas públicas.

exceto as capitais estaduais. Dessa forma, entende-se a metodologia da CGU como mecanismo de fiscalização em municípios pequenos, uma vez que nos grandes há participação da mídia e unidades representativas de órgãos de controle, o que pode facilitar o controle social.

Nesse contexto, os sorteios públicos foram utilizados para definição dos critérios de seleção do município-sede desta pesquisa, com prioridade para as localidades sorteadas mais de uma vez, a fim de analisar em que medida as notificações de impropriedades ou irregularidades provocam mudanças na execução das políticas. Como as fiscalizações da CGU colaboram para o aprimoramento do PNAE? Notificar ou orientar? Eis a questão. Dessa forma, é mister o trabalho articulado entre FNDE e CGU, a fim de que articulem linguagens e procedimentos voltados para a superação dos problemas.

Em suas ações de acompanhamento, o FNDE orienta os gestores públicos e demais atores sociais acerca da forma de execução da política de alimentação escolar, a fim de evitar a má gestão dos recursos públicos e, por conseguinte, o não atingimento do objeto e objetivo do programa, bem como a suspensão do repasse financeiro. Assim, “nas visitas a gente tem contato com o diretor, com as merendeiras, a gente conversa muito com as merendeiras, mesma coisa com os CAEs, a gente tenta passar algumas orientações” (GESTOR III, 2013).

A CGU, por sua vez, ao analisar a política executada no município e identificar alguma falha, notifica o gestor a prestar informações a respeito, podendo as justificativas serem aceitas ou não. Em não sendo acatados os esclarecimentos do responsável, o relatório de fiscalização é encaminhado aos órgãos de controle – ao FNDE, Ministério Público, Tribunais de Contas, por exemplo – para providências a que lhes compete.

c) Ministério Público

A origem do Ministério Público está relacionada à organização do Poder Judiciário. No Brasil, é paralela ao desenvolvimento do Estado e da democracia (BRASIL, 2011b). Nesse sentido, o Ministério Público tem autonomia na

estrutura do Estado: não pode ser extinto ou ter atribuições repassadas a outra instituição. Seus membros (procuradores e promotores) têm liberdade para atuar segundo suas convicções, com base na lei. Nesse sentido, considerando que não existe democracia sem participação e transparência, “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988), cujos princípios institucionais são a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Tendo por fundamento os valores de autonomia institucional, compromisso, transparência, ética, independência funcional, unidade, iniciativa e efetividade, a missão do Ministério Público consiste em promover a realização da Justiça, a serviço da sociedade e em defesa do estado democrático de direito, visando, até 2020, ser reconhecido, nacional e internacionalmente, pela excelência na promoção da justiça, da cidadania e no combate ao crime e à corrupção.

De nada adianta a existência de um CAE inoperante ou omissivo, não exercendo o seu papel constitucional na garantia da boa qualidade da alimentação servida aos alunos e da correta aplicação dos recursos pelo poder público. Nessa perspectiva, em sendo o CAE um dos órgãos de participação no controle social, e o Ministério Público o guardião da Constituição, das leis e dos interesses sociais e individuais, cabe a este garantir o funcionamento e a atuação regular do CAE, bem como instruir os conselheiros quanto à forma de manifestação perante situações de irregularidades na execução da política de alimentação escolar, assegurando, assim, o exercício da cidadania e estimulando o controle social. Assim, para exercer a defesa dos interesses sociais, o Ministério Público conta com a atuação efetiva do CAE, que são órgãos mais próximos da realidade local e, por excelência, são os fiscais da execução da alimentação escolar.

Desse modo, considera-se necessário que os conselheiros de alimentação escolar busquem conhecer o membro do Ministério Público Estadual (Promotor de Justiça) e o membro do Ministério Público Federal

(Procurador da República) que atua na área de educação de seu município, a fim de que haja uma parceria harmônica e efetiva entre as instituições.

Nesse sentido, com vistas a melhorar a interlocução dos conselhos de alimentação escolar com as instituições que tenham interface com as atribuições do CAE, tem-se como proposta firmar parceria com o Ministério Público, visando a elaboração de um material orientativo aos conselheiros de alimentação escolar, a fim de que conheçam ampla e profundamente o Programa Nacional de Alimentação Escolar, reconheçam o seu papel no ciclo da política do PNAE e, sobretudo, exerçam suas atribuições de maneira transparente, ética, autônoma e independente. O propósito é que este material tenha tiragem impressa, mas que também seja disponibilizado nos sítios eletrônicos das instituições parceiras: FNDE e Ministério Público.

d) Tribunal de Contas da União – TCU

O Tribunal de Contas da União é integrado por nove ministros, tem sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional. Sua finalidade consiste em avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, considerando a legalidade e os resultados sob o prisma da eficácia e eficiência (BRASIL, 1988).

Desse modo, sua atuação é avaliativa, consiste em responsabilizar os gestores públicos pela irregular utilização do dinheiro público, por isso, estimula a participação social no controle das despesas públicas e no combate à fraude e à corrupção, por meio de elaboração de cartilhas explicativas e construção de cursos virtuais voltados para o controle social que, inclusive conta com a parceria do Instituto Formar para a Escola do FNDE.

Nessa linha de raciocínio, em 2002, o TCU, visando avaliar a regularidade da execução e a adequação da sistemática de controle do PNAE, efetuou a consolidação dos resultados de auditorias realizadas em 67 prefeituras e secretarias de educação de 21 estados (BRASIL, 2003), cujo critério de seleção se deu da seguinte maneira: 13 entidades executoras foram selecionadas por

apresentarem o modelo descentralizado (escolarização); duas prefeituras, por terceirizarem o fornecimento de merenda e as 52 demais foram escolhidas com base em critérios de materialidade e risco. Esse trabalho compreendeu também fiscalização no FNDE, gestor do programa (PEREIRA; MEDEIROS, 2005, p. 49).

As constatações acerca da atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) evidenciam que as principais atribuições desses conselhos não são exercidas a contento. Do total de 67 conselhos fiscalizados, 43% tiveram sua atuação considerada insatisfatória. Entre os que foram considerados de atuação parcial ou totalmente satisfatória, observou-se que havia predominância na verificação de pontos qualitativos do programa: armazenamento e conservação dos gêneros alimentícios adquiridos; condições de higiene no preparo; cardápio e aceitabilidade da merenda. Essa constatação pode estar relacionada ao fato de que esses procedimentos são de simples observação, não demandando, portanto, conhecimentos técnicos especializados (PEREIRA; MEDEIROS, 2005, p. 49).

Porque tem o conselho da secretaria de educação, é o CAE? Que visita as escolas, eu nunca vi não, eu não vou mentir, só se veio num horário que eu não estava, eu só trabalhava pela parte da manhã. Aí à tarde era o ginásio e à noite, aí eu não trabalhava nesse horário. Eu conheço os membros, porque eu fiz parte do conselho do FUNDEB, aí a gente tinha as reuniões, aí a gente conhecia quem fazia parte (DE IV, 2013).

Se você convidar os pais, eles vêm, entendeu? Só que esse conselho que eu lembre nunca houve, o conselho de alimentação nas escolas nunca houve, na época que eu trabalhei como professora? Se eu falo, estou falando assim na minha área como professora, como educadora, nunca houve esse momento deles. Mas, se marcar reunião, os pais vêm (DE V, 2013).

Diante desses relatos, em muitos casos, professores e diretores desconhecem a existência dos conselhos de alimentação escolar, as respectivas atribuições e, sobretudo, a quem pertence: à sociedade. Assim, em consonância com o estudo realizado pelo TCU, entende-se como frágil e inoperante a atuação dos conselhos de alimentação escolar, haja vista a falta de capacitação técnica, de articulação social e política e de autonomia e independência em relação ao poder público local, para atuar em prol da execução do PNAE.

Como pode o CAE atestar pontos positivos ou negativos do Programa Nacional de Alimentação Escolar se não comparece na escola? Como o CAE pode ir à escola se não dispõe de transporte? Como os gestores do FNDE atestam adimplência das prestações de contas do PNAE se o alimento não chega às escolas? São estas as contradições que permeiam a atuação dos conselhos de alimentação escolar e a execução do programa, no qual se tenta apontar mecanismos de autonomia e empoderamento dos conselhos.

Por outro lado, em relação aos procedimentos licitatórios para compra dos alimentos – um dos pontos críticos do PNAE, dada a ocorrência de muitas irregularidades – verificou-se que 57% dos CAEs auditados não efetuam análises dessa natureza.

Às vezes, a gente questionava e a diretora falava “tá esperando, tá esperando” que mandem de lá, uma vez foi falado que a licitação tava difícil de ser feito pra comprar a merenda, quando se começou a questionar, mas não tinha muitas informações não, até porque elas chegam pouco até o ouvido da gente (DE VI, 2013).

Ressaltou-se, no tocante a esse aspecto, que, foram evidenciadas falhas, que extrapolavam o aspecto formal, em licitações de 21 entidades executoras. Não obstante as irregularidades constatadas, as contas dessas 21 EEs haviam obtido o parecer do CAE pela regularidade e já haviam sido aprovadas pelo FNDE, demonstrando, assim, quão frágil é a fiscalização e o controle exercido por essas entidades (PEREIRA; MEDEIROS, 2005, p. 49). Ao CAE, falta conhecimento técnico para identificação de incongruências na execução do programa, e ao FNDE, por reconhecer suas limitações estruturais, cabe dinamizar as capacitações, atuando sobre os gargalos apontados pelos conselhos e potencializar o acompanhamento e a fiscalização da política de alimentação escolar.

Desse modo, destaca-se, ainda, o trabalho desenvolvido pela imprensa em prol do controle social, para propiciar informação, transparência e conscientização da sociedade acerca de seu poder no tocante aos direitos sociais e políticos e ao pleno exercício da cidadania.

A imprensa, exercendo um papel relevante para a transparência das ações públicas, tem-se encarregado de tornar público uma série de acontecimentos que resultaram ou parecem resultar na perda de grandes volumes de recursos arrecadados pelo governo (SILVA, 2002b, p. 116).

Não basta a imprensa denunciar os casos de irregularidades na política de alimentação escolar, tem de haver investigação e responsabilização dos gestores. As falhas na execução da alimentação escolar no Brasil, constatadas pelo TCU, são veiculadas nos principais meios de comunicação, matérias, reportagens e, até mesmo, telenovelas que retratam as irregularidades no programa e a inoperância do Estado na identificação e correção das falhas, corroborando com a assertiva: há problemas de gestão no PNAE.

3.3 – Conselho de Alimentação Escolar: o que é? quem são os conselheiros? o que esperar?

Diga-me com quem andas, que eu direi quem és

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) foi instituído em âmbito nacional, por meio da reedição da Medida Provisória nº 1.784/98, em 2 de junho de 2000, sob o número 1979-19, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em atendimento à proposta de maior participação social na administração de políticas públicas, advinda com a redemocratização do país. A partir desse momento, todos os municípios brasileiros passaram a constituir em sua respectiva jurisdição um colegiado específico para acompanhar e fiscalizar a política de alimentação escolar, num processo de retroalimentação para o governo federal.

O CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, de assessoramento composto por, no mínimo, sete⁶⁶ membros titulares. Desse modo, constituído:

Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador,

⁶⁶ Nas Entidades Executoras com mais de cem escolas da educação básica, a composição do CAE poderá ser de até três vezes o número de membros, obedecida a proporcionalidade definida nos incisos I a IV deste artigo.

permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - 2 (dois) representantes das **entidades de trabalhadores da educação e de discentes**, (grifos meus), indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica (BRASIL, 2009).

Figura 19 – Composição do CAE



Fonte: BRASIL, 2009. (Elaboração da autora, 2013).

Todavia, a Resolução/CD/FNDE nº 38, publicada em 16 de julho de 2009, exatos trinta dias após a publicação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, traz distinta composição do conselho de alimentação escolar, no tocante aos representantes dos trabalhadores da educação, o que provoca descrédito legal para a execução da política, bem como uma contradição na interpretação sobre a norma a seguir:

Art. 26. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, o CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto da seguinte forma:

I. um representante indicado pelo Poder Executivo;

II. dois representantes dentre as **entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação**, (grifos meus), indicados pelo respectivo órgão de classe, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata, sendo que um deles deverá ser representado pelos docentes e, ainda, os discentes só poderão ser indicados e eleitos quando forem maiores de 18 anos ou emancipados;

III. dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata; e

IV. dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata (BRASIL, 2009c).

Ademais, a Resolução/CD/FNDE nº 38/2009 trouxe como obrigatória a participação de, pelo menos, um docente, contrariando o disposto na Lei nº 11.947/2009:

II. dois representantes dentre as entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação, indicados pelo respectivo órgão de classe, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata, **sendo que um deles deverá ser representado pelos docentes** e, ainda, os discentes só poderão ser indicados e eleitos quando forem maiores de 18 anos ou emancipados;

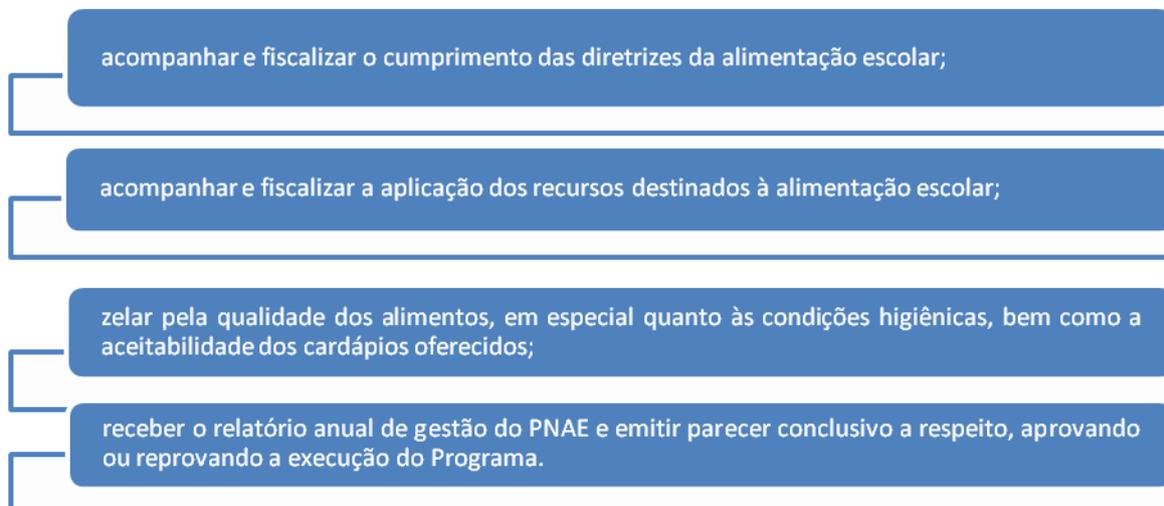
Nesse sentido, torna-se necessário à gestão do conselho de alimentação escolar acompanhar, questionar os normativos acerca do PNAE, de forma a sensibilizar os gestores públicos quanto à participação da sociedade civil na construção de uma política pública de alimentação escolar real, a qual atenda aos anseios da comunidade escolar, contemplando as especificidades dos entes federados.

O mandato do CAE é de quatro anos, podendo haver recondução de acordo com a indicação dos respectivos segmentos, e o exercício de conselheiro é considerado serviço relevante e não é remunerado. Já em atendimento a uma solicitação da sociedade civil, a presidência do conselho de alimentação escolar não pode ser exercida pelo membro representante do Poder Executivo, com vistas a assegurar a autonomia e a independência do conselho.

No entender de Cardoso (1983), ao multiplicar os pontos decisórios que se referem aos interesses do cidadão comum e ao posicioná-lo como potencialmente corresponsável pelas decisões políticas correspondentes, por meio da constituição de conselhos, o Estado induz o indivíduo tanto a reivindicar aquilo que a ele foi posto como um direito, quanto a torná-lo um ator social diretamente relacionado às coisas da política. Sob esse prisma, para

acompanhar a execução da política de alimentação escolar, o CAE exerce as atribuições⁶⁷ de:

Figura 20 – Atribuições do CAE – Lei nº 11.947/2009



Fonte: BRASIL, 2009a, (elaboração da autora, 2013).

Durante a realização da pesquisa de campo em Girau do Ponciano/AL, perguntou-se a respeito da atuação do conselho de alimentação escolar no acompanhamento e fiscalização da política de alimentação escolar, obtendo-se as seguintes respostas:

Enquanto eu estou aqui, eu nunca vi (o conselho vir à escola) não. Eu comecei (nesta escola) em 2008 (GESTOR III, 2013).

Porque tem o conselho da secretaria de educação, é o CAE? Que visita as escolas, eu nunca vi não, eu não vou mentir, só se veio num horário que eu não estava, eu só trabalhava pela parte da manhã. Aí à tarde era o ginásio e à noite, aí eu não trabalhava nesse horário (GESTOR IV, 2013).

Lá na minha escola, a gente nunca teve esse trabalho não (conselho de alimentação escolar). Na verdade, lá nunca foram não. Nunca teve esse conselho com os pais não. Se eu disser que foi, eu vou estar sendo omissa. Não, nunca houve. (...). Não, (o conselho de alimentação escolar) não ia na escola não (GESTOR V, 2013).

⁶⁷Destaca-se que, em 17 de junho de 2013, foi publicada a Resolução/CD/FNDE nº 26 que transforma as competências do CAE em atribuições, sendo estas inerentes ao cargo de conselheiro de alimentação escolar.

Diante da responsabilidade e da quantidade de atividades a serem realizadas no exercício do mandato do CAE, como operacionalizá-las sem apoio logístico e financeiro do poder executivo local? O que não deixa de ser no mínimo contraditório, o conselho requerer da EExrecursos humanos, materiais e logísticos para a fiscalização desta. Nesse sentido, a Lei nº 11.947/2009 não traz em sua redação as obrigações da EEx, porém as resoluções do PNAE abordam o assunto, de forma a especificar os instrumentos necessários ao cumprimento do trabalho do CAE:

Art. 28. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:
|. garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:
a.local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;
b.disponibilidade de equipamento de informática;
c. transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive, para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE; e
d. disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de apoio, com vistas a desenvolver as atividades com competência e efetividade;
e. fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência (BRASIL, 2009c)⁶⁸.

Nessa linha de raciocínio, alguns tópicos das atribuições do CAE foram reestruturados na Resolução/CD/FNDE nº 26/2013, outros foram incluídos, como é o caso do art. 36, §2º

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

⁶⁸ A Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 traz a seguinte redação, em seu art. 36: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem: I – garantir ao CAE (...)
d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes as suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva.
(...)
III – realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa; e
IV – divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da EEx (BRASIL, 2013).

o que representa avanço do ponto de vista da autonomia do controle social, porém, ainda está distante do formato ideal de monitoramento e avaliação de política pública. No entender de Campos (1990), um fator que favorece a legitimidade das organizações associativas consiste na significativa participação de seus membros. Desse modo, em consonância com o pensamento de R. Ferreira (2012), alguns tópicos carecem de discussão no âmbito da política de alimentação escolar:

i) Os conselheiros de alimentação escolar com vínculo empregatício devem obter o direito a inamovibilidade do seu local de trabalho, durante o mandato e/ou suplência, à semelhança do que dispõe o artigo 543 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;

Art. 543 - O empregado eleito para cargo de administração sindical ou representação profissional, inclusive junto a órgão de deliberação coletiva, não poderá ser impedido do exercício de suas funções, nem transferido para lugar ou mister que lhe dificulte ou torne impossível o desempenho das suas atribuições sindicais (BRASIL, 1943).

ii) Os conselheiros que tenham vínculo empregatício, à semelhança da estabilidade sindical, prevista no artigo 543 § 3º da CLT, não devem ser demitidos em razão de sua atuação nos conselhos, desde que compatíveis com os princípios que regem a administração pública, o bem comum;

§ 3º - Fica vedada a dispensa do empregado sindicalizado ou associado, a partir do momento do registro de sua candidatura a cargo de direção ou representação de entidade sindical ou de associação profissional, até 1 (um) ano após o final do seu mandato, caso seja eleito inclusive como suplente, salvo se cometer falta grave devidamente apurada nos termos desta Consolidação (BRASIL, 1943).

iii) Os conselheiros devem contar, diante do certificado de prestação de serviço público relevante, com prerrogativas semelhantes às previstas aos jurados, de acordo com o artigo 439, 440 e 441 do Código de Processo Penal (CPP). Dentre elas presunção de idoneidade moral, preferência em concursos públicos (poder-se-ia creditar pontos em provas de títulos em qualquer concurso público, isenção e pagamento de taxas dos concursos), manutenção integral do salário nos dias que atuarem nos conselhos.

Art. 439. O exercício efetivo da função de jurado constituirá serviço público relevante e estabelecerá presunção de idoneidade moral.

Art. 440. Constitui também direito do jurado, na condição do art. 439 deste Código, preferência, em igualdade de condições, nas licitações públicas e no provimento, mediante concurso, de cargo ou função pública, bem como nos casos de promoção funcional ou remoção voluntária.

Art. 441. Nenhum desconto será feito nos vencimentos ou salário do jurado sorteado que comparecer à sessão do júri (BRASIL, 1941).

Sob a perspectiva da atuação do CAE, o conselho tem a atribuição de acompanhar e fiscalizar a execução do trabalho realizado pelos gestores locais, eleitos democraticamente pela sociedade para representá-la, quanto à política de alimentação escolar. Em consonância com o entender de Davies (2011), é notório o equívoco de conceber o controle social dissociado do controle estatal, como se o Estado não representasse também a sociedade e não exercesse, por sua vez, uma espécie de controle social. Assim, todo controle estatal consiste em controle social (mas o inverso não é verídico), ainda que não vise atender aos interesses do conjunto (uma abstração) da população ou, principalmente, aos das classes ou dos grupos menos favorecidos.

Os Relatórios de Fiscalização nº 26 e 31 da CGU, de 2008 e 2010, respectivamente, já retratavam o que, em 2013, se constatou nesta pesquisa: a inoperância dos conselhos de alimentação escolar.

Ao analisar a Ata referente ao CAE - Conselho de Alimentação Escolar e ao entrevistar o seu respectivo Presidente, assim como as Coordenadoras das escolas visitadas, constatou-se que este Conselho não tem atuado de forma satisfatória no que concerne à fiscalização da quantidade e da qualidade da merenda escolar. A primeira no que tange à averiguação da quantidade da merenda distribuída às escolas, ou seja, se é suficiente para atender aos alunos; a segunda diz respeito se a merenda fornecida está de acordo ou não com o cardápio elaborado pela nutricionista assim como se os alimentos estão sendo acondicionados de forma adequada.

Ressalta-se que essas atribuições estão previstas no art.13 da Resolução/FNDE/CD nº 35, de 1º de outubro de 2003. Outrossim, o CAE, em 2007, fez apenas três reuniões, sendo uma delas para tratar sobre a prestação de contas referente ao exercício de 2006. Registra-se, ainda, que em uma das escolas visitadas a Coordenadora desconhecia por completo o significado da sigla CAE bem como o termo Conselho de Alimentação Escolar (BRASIL, 2008b).

Em entrevista, os responsáveis das unidades executoras em 2008, declararam não realizar levantamento das prioridades, nem buscam a comunidade escolar a participar da escolha das necessidades da escola (BRASIL, 2010), o que denota a necessidade de capacitação dos diretores de escolas quanto à gestão e ao controle social das políticas públicas.

É a gente sabe que no município existe o conselho do FUNDEB, existe o conselho da merenda, existe vários conselhos, que compõem a sistemática do MEC. Assim dos recursos, das verbas, e assim, da alimentação eu acredito que funciona, mas até que ponto, a gente não tem muita participação. E, assim, trazendo pra realidade de escolas, por exemplo, eu tava em Alagoinha, não via assim pais questionando isso, pais questionando aquilo, e o conselho geralmente assim, ele é um órgão fiscalizador que devia atuar nesse sentido, mas, se não foi solicitado nada (DE VII, 2013).

No tocante à criação de conselhos de controle social, tem-se muitos conselhos criados e poucos (ou nenhum) efetivamente atuantes. Assim, menos se torna mais na reconstrução do formato de controle de políticas públicas adotado pelos entes federados, por meio da constituição de câmaras próprias para tratar de assuntos específicos dentro dos conselhos, e também para o processo de retroalimentação ao governo federal, cuja fiscalização sobre o controle social torna-se mais expressiva e objetiva. Com isso, aos conselhos se aplica a máxima *diga-me com quem andas que direi quem és*, se o conselho de alimentação escolar for atuante, articulado política e socialmente, o desenvolvimento das respectivas atribuições torna-se mais consciente, transparente e concreto.

Nessa perspectiva, o redimensionamento do controle social da política de alimentação escolar não pode se limitar à constituição municipal e estadual dos conselhos, mas precisa avançar no sentido de formar, qualificar os atores sociais do programa, com o intuito de que possam ser protagonistas do complexo processo de controle social. Assim, Davies (2011, p. 112) explica que

É frequente restringir o significado de “controle social” ao realizado por uma abstrata sociedade civil ou mesmo por setores progressistas dela sobre as ações estatais, na suposição ou expectativa de que os problemas de tais ações – o privatismo, por exemplo – seriam sanados ou pelo menos significativamente atenuados por tal controle social. Ora, isto é um equívoco muito simplório, pelo simples fato de os problemas de uma sociedade desigual se refletirem não só no Estado,

mas também na chamada sociedade civil. Por isso, este “controlesocial”, para ter eficácia, não pode ser reduzido à mera presença de “representantes” da sociedade civil em conselhos para controlar as ações estatais e precisaria ser mais qualificado, pois ele, por si só, não garante muita coisa, muito menos a democratização do Estado ou sua desprivatização, pelo menos de maneira significativa. A qualificação exige não só a participação individual ou de grupos “progressistas” em instâncias estatais (...), mas também, e, sobretudo, a construção de um projeto de nova sociedade e Estado que aponte para a superação das desigualdades sociais e do poder (DAVIES, 2011, p. 112).

Nesse contexto, o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), sob gestão da Secretaria de Educação Básica do MEC, tem como principal objetivo qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem na ação pedagógica escolar, na legislação e nos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação. Os conselhos municipais de educação exercem papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto aos gestores municipais e desempenham funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora.

Ademais, o Pró-Conselho estimula a criação de novos colegiados, o fortalecimento dos já existentes e a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, dentre outras ações. Nesse sentido, faz-se necessário pensar na articulação e parceria com esse programa, visando-se, assim, o trabalho conjunto entre os conselhos municipais de educação e os de alimentação escolar, bem como as capacitações dos membros do CAE.

Outra possibilidade refere-se ao Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola), gerido pelo Instituto Formar para a Escola (IFES) criado para a capacitação de profissionais de ensino, técnicos e gestores públicos municipais e estaduais, representantes da comunidade escolar e da sociedade organizada. O programa foi regulamentado pela Resolução/CD/FNDE nº 12, de 25 de abril de 2008, alterada pela Resolução/CD/FNDE nº 4, de 9 de fevereiro de 2011, que estabelece os critérios de implementação e execução do Formação pela Escola. Todavia, ainda há diretores de escola que não conhecem o programa

tampouco participaram de alguma capacitação, o que requer do FNDE análise e reavaliação do público a qual se destinam os cursos.

Desse modo, o programa tem como objetivo contribuir para a melhoria da qualidade da gestão e fortalecimento do controle social dos recursos públicos destinados à educação. O programa consiste na oferta de cursos de capacitação, em que os participantes conhecem os detalhes da execução das ações e programas da autarquia, como a concepção, as diretrizes, os principais objetivos, os agentes envolvidos, a operacionalização, a prestação de contas e os mecanismos de controle social. Nesse contexto, estimula-se a participação da sociedade nessas ações, para que possa atuar de forma autônoma e pró-ativa em busca de qualidade à educação pública (COSTA, 2012).

Diante da dimensão territorial do país e do grande número de pessoas envolvidas nessas ações, os cursos são oferecidos na modalidade a distância, como forma de potencializar os esforços de formação continuada dos diversos atores envolvidos na execução de programas do FNDE. Até 2005, as capacitações eram feitas exclusivamente de maneira presencial, o que representava o atendimento de um público menor e maiores gastos com a mobilização e transporte dos cursistas e de técnicos do FNDE até as cidades-polo (COSTA, 2012).

Desse modo, controle social implica mobilização social e ferramentas institucionais, autonomia e independência e, sobretudo, a formação política dos conselheiros de alimentação escolar. Nesse contexto, espera-se uma atuação dinâmica e efetiva dos membros do CAE, de forma a legitimar a voz e a vez da comunidade escolar, contribuindo para a regular execução da política de alimentação e, sobretudo, do FNDE, provendo condições e suporte para o desenvolvimento das atividades dos conselhos, a fim de transpor as barreiras de comunicação e estreitar o contato com os entes federados, seja via sistemas, seja em encontros presenciais.

Considerações finais

Os conflitos armados e ideológicos do século XX provocaram efeitos devastadores na política, na economia, na cultura e nas sociedades de todo o mundo, uma vez que a crise do liberalismo relacionava-se ao desenvolvimento de economias fortemente monopolizadas, enquanto as estruturas políticas e a organização social do trabalho seguiam os ditames do capitalismo liberal. Situação esta expressa, sobretudo, na crise internacional do setor agrícola que gerou desabastecimento de gêneros alimentícios em diversos países, configurando-se, assim, o primeiro caroço no angu da política de alimentação.

Nesse sentido, após o fim da Segunda Guerra Mundial, ao compreender a necessidade de se criar uma política pública voltada à alimentação, o governo brasileiro firmou parcerias e acordos com organismos internacionais, para viabilizar a concretização dessa proposta, considerando as projeções pós-guerra no tocante aos Direitos Humanos, em especial, ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), mas sem deixar de assegurar os interesses do capital. Afinal, *a cavalo dado não se olha o dente, mas ele não vai ao mercado para distribuir presentes*.

A criação de uma política pública voltada para a alimentação escolar ocorreu em 1955, com a denominação Campanha da Merenda Escola, e, no decorrer dos anos, passou por diversas reformulações. Em 1979, a política foi traduzida no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o qual teve sua execução centralizada no governo federal por quinze anos, mantendo, desse modo, *cada macaco no seu galho*.

A partir de 1994, o processo de descentralização possibilitou o significativo aumento dos recursos disponibilizados para atender o programa, pois *quem não chora, não mama*, o dinamismo da economia local, uma vez que o cardápio da alimentação escolar atende as vocações agrícolas locais fomentando o desenvolvimento da economia local, e também a fiscalização dos gastos públicos, via controle social.

Entretanto, o PNAE ainda possui desafios a vencer, para garantir mais qualidade à alimentação escolar: aumento do valor *per capita*, fortalecimento da

participação cidadã; capacitação técnica dos gestores do programa nos municípios; modernização do processo de gestão. Desse modo, são esses os caroços no angu da política de alimentação escolar tanto no âmbito do FNDE quanto no dos estados e municípios identificados neste trabalho.

Neste estudo, foi possível constatar que diversos caminhos precisam ser traçados para se consolidar a gestão do PNAE, no tocante à oferta de alimentação escolar, ao redimensionamento do papel do alimento como ferramenta pedagógica, da educação alimentar e nutricional e, por conseguinte, do controle social do programa. Assim, observa-se a necessidade de se articular em âmbito nacional a implementação do tema Educação Alimentar e Nutricional no projeto político pedagógico, dinamizando, assim, o currículo escolar. Afinal, *água mole em pedra dura, tanto bate até que fura*.

Em relação à política de financiamento da alimentação escolar, pela qual se tem obtido significativos aumentos no valor *per capita* e no montante total, os governos federal, estadual, distrital e municipal precisam se atentar para o gerenciamento, o planejamento, a capacitação técnica que o PNAE exige para a regular aplicação dos recursos financeiros em prol da oferta de alimentação escolar saudável e adequada, que contribua para o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes.

Desse modo, considerando o volume de recursos disponíveis para atendimento do alunado com alimentação escolar, entende-se a necessidade de cada vez mais haver interação entre os diversos atores sociais do PNAE e participação social no acompanhamento e monitoramento da política, uma vez que essa demanda configura-se como um caroço no angu da alimentação escolar. Assim, torna-se fundamental a inserção do diretor de escola no rol das capacitações técnicas promovidas pelo FNDE e também pelo poder público local, isso porque *a união faz a força* e a gestão da política perpassa a questão da intersetorialidade e colaboração mútua.

Nessa perspectiva, o planejamento de execução do PNAE envolve diversas etapas do ciclo, visando a articulação das ações entre si, considerando a relevância da capacitação dos atores sociais da política de alimentação escolar, à medida que se realiza o processo de retroalimentação ao gestor

público e se indica a construção de indicadores para avaliação da política de alimentação escolar, visto que numa política pública *pau é pau e pedra é pedra*.

Ao lado do processo de descentralização e das dificuldades de gestão, o exercício do controle social representa um dos caroços no angu da alimentação escolar, visto que as legislações infraconstitucionais que regulam o PNAE possibilitam dupla interpretação, logo, conflitos legais. Desse modo, os conselhos de alimentação escolar atuam de forma não autônoma e não independente, por estarem à mercê da disponibilidade e boa vontade do gestor local; e o fato de as capacitações de conselheiros não estarem a contento no que se refere à quantidade e à qualidade das formações ofertadas.

Com o intuito de desenvolver uma ferramenta metodológica de atuação dos conselhos de alimentação escolar, propõe-se parceria com o Ministério Público, visando a elaboração de um material acerca do PNAE e das atribuições dos conselheiros, cujo conteúdo seja desenvolvido para orientá-los como proceder e a quem notificar diante das diversas situações pelas quais passam a política de alimentação escolar. Com isso, almeja-se aproximar a comunidade educativa dos órgãos de controle, via Ministério Público, buscando parceria para o desenvolvimento dos trabalhos de controle social e de fiscalização de políticas públicas.

Ademais, diante das constatações evidenciadas nesta pesquisa e tendo em vista o propósito do mestrado profissional, elencam-se alguns tópicos passíveis de discussão, no âmbito da política de alimentação escolar gerenciada pelo FNDE, e, por conseguinte, de inclusão nos normativos do PNAE, de forma a estimular a participação cidadã e a fortalecer os conselhos:

- i) Os conselheiros de alimentação escolar que tenham algum vínculo empregatício, à semelhança do artigo 543 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, devem obter o direito a inamovibilidade do seu local de trabalho, enquanto durar seu mandato e/ou sua suplência;
- ii) Os conselheiros que tenham vínculo empregatício, à semelhança da estabilidade sindical, prevista no artigo 543 § 3º da CLT, não devem ser demitidos em razão de sua atuação nos conselhos, desde que compatíveis com os princípios que regem a administração pública, o bem comum;

- iii) Os conselheiros devem contar, diante do certificado de prestação de serviço público relevante, com prerrogativas semelhantes às previstas aos jurados, de acordo com o artigo 439, 440 e 441 do Código de Processo Penal Brasileiro (CPPB), dentre elas presunção de idoneidade moral, preferência em concursos públicos (isenção e pagamento de taxas). Não ter desconto de salário nos dias que atuarem nos conselhos, os quais precisam vir especificados no plano de ação do CAE;
- iv) Devem ser impedidas de se candidatar ou de serem indicadas para os conselhos de alimentação escolar, as pessoas que tenham qualquer dependência comercial, civil, penal ou administrativa, nos últimos cinco anos, com autoridades públicas, cargos comissionados e dirigentes dos órgãos e entes públicos que o conselho deva atuar;
- v) Devem ser impedidos de candidatar-se, ou de serem indicados para os conselhos de alimentação escolar, os dirigentes e conselheiros de partidos políticos, nos últimos cinco anos;
- vi) Devem ser impedidos de se candidatar ou de serem indicados para os conselhos de alimentação escolar, os pré-candidatos e candidatos, nos últimos cinco anos, a cargos públicos eletivos.

Nessa perspectiva, a materialização desses mecanismos mediante normas infraconstitucionais possibilita aos conselheiros de alimentação escolar igualdade de condições de participação, bem como autonomia e independência em sua atuação. Ademais, destaca-se o processo de educação cidadã, por meio da qual cada indivíduo se reconhece parte da conjuntura política, econômica e sociocultural, compreende o seu papel na sociedade como requerente de direitos, cumpridor de deveres e, sobretudo, concebe o público como de todo mundo e não de ninguém.

Dessa forma, cada ator social – gestor, nutricionista, técnica em alimentação escolar, agricultor familiar, conselheiro, diretor de escola – realiza sua tarefa no ciclo da política de alimentação escolar, e o Brasil desfaz os caroços no anjo do PNAE, avançando em cidadania, em direitos humanos, em qualidade de vida e em educação pública, gratuita e de qualidade para todos nos quatro cantos deste país.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de.; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ALAGOAS. **Lei nº 2101, de 15 de julho de 1958**. Dispõe sobre a criação do município de Girau do Ponciano e dá outras providências. Disponível em <http://www.iteral.al.gov.br/legislacao/Lagislacao%20Publicada%20no%20DO%20-parte20001.pdf>> Acesso em 30 mai 2013.

ALMEIDA, F. D. M. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber livro, 2012.

ANDRADE, Carlos Drummond de. **Antologia poética**. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

ANTERO, Samuel A. **Monitoramento e avaliação do Programa de Erradicação do Trabalho Escravo**. Rio de Janeiro: RAP, 2008.

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz de Esteves. **A governação local e os novos desafios**. Braga, Portugal: Fórum de Gestão e Administração Pública, 2003.

ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Educ. Soc. Campinas, vol. 23, nº 80, setembro/2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

_____. **Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba/PR, nº 24, Dossiê Federalismo, 2005.

ASSIS, Machado de. **Memórias póstumas de Brás Cubas**. São Paulo: Editora Egéria, 1979.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Globo, 2008.

AZANHA, José Mário Pires. **Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão**. Cad. Pesq. São Paulo, nº85, p. 70-78, maio/1993.

BANCO MUNDIAL. *Priorities and strategies for education. Spanish. Prioridades y estrategias para la educación: examen del Banco Mundial*. Washington D.C, 1996.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Natureza jurídica do Estado Federal**. Publicação da Prefeitura do Município de São Paulo, 1948.

BEHRING, Elaine R. **Política social no capitalismo tardio**. SP: Editora Cortez, 2007.

BETTO, Frei. **A fome como questão política**. *Estud. av.* 2003, vol.17, n.48, pp. 53-61.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONETI, Lindomar Wessler. Educação e movimentos sociais hoje. In: JEZINE, Edineide; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. **Educação e movimentos sociais: novos olhares**. Campinas, SP: Alínea, 2007. p. 55-73.

_____. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Ed. Ijuí, 2007.

_____. **As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos**. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP Macapá, n. 5, p. 17-28, dez. 2012.

BORDIGNON, Genuíno. Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Brasília, v. 9, n. 1, p.71-86, jan./jun. 1993.

BOTH, Ivo José. **Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental**. Campinas, SP: Papyrus, 1997.

BUENO, Francisco da Silveira. **Dicionário Escolar da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: FAE, 1986.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1934. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 4 mai 2012.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, 1937. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 6 mai 2012.

_____, Decreto-Lei Nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. **Código de Processo Penal**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 de outubro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm > .Acesso em 7 julho 2013.

_____. Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, Decreto-Lei N.º 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 de agosto de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm > Acesso em 7 julho 2013.

_____. **Decreto nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945**. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 6 mai 2012.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, 1946. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 7 mai 2012.

_____. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a companhia da Merenda Escolar. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 4 mai 2012.

_____. **Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956**. Dá nova redação ao arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 4 mai 2012.

_____. **Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965**. Institui a companhia da Merenda Escolar. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 4 mai 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1967. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 4 mai 2012.

_____. **Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Nacional de Material Escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 out. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L5327.htm> Acesso em 5 jul 2012.

_____. **Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968.** Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 nov. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm> Acesso em 18 jun 2012.

_____. **(1969a). Constituição da República Federativa do Brasil, 1969.** Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 9 mai 2012.

_____. **(1969b). Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969.** Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 set. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0872.htm> Acesso em 18 jun 2012.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm> Acesso em 17 jun 2012.

_____. **Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973.** Institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), aprova o I PRONAN e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 mar. 1973. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 4 mai 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 5 jun 2012.

_____. **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994.** Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 1994.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm> Acesso 10 jul 2012.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995.

_____. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério**, 1995.

_____. (1996 a) **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em 4 mai. 2012.

_____. (1996 b) **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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm> Acesso em 4 mai 2012.

_____. (1998a) **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm> Acesso em 4 mai 2012.

_____. (1998b) **Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1784.htm> Acesso em 12 mai 2012.

_____. **Medida Provisória nº 2143-31, de 2 de abril de 2001**. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 de abril de 2001. Disponível

em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/ Antigas_2001/2143-31.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm) >
.Acesso em 28 jul 2013.

_____. **Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002.** Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 de abril de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm > Acesso em 28 jul 2013.

_____. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 de maio de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm > Acesso em 28 jul 2013.

_____. Conselho Federal de Nutricionistas. **Resolução nº 358, de 18 de maio de 2005.** Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.cfn.org.br/novosite/pdf/res/2005/res358.pdf>> Acesso em 17 mai 2012.

_____. (2006a) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 005, de 24 de março de 2006.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/index.php/ae-legislacao> > Acesso em 25 mar 2012.

_____. (2006b) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 042, de 14 de dezembro de 2006.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.fnnde.gov.br/index.php/ae-legislacao> > Acesso em 25 mar 2012.

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

outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm> Acesso em 12 jul 2012.

_____. (2007b) **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 nov. 2007. Disponível em: <Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em 12 jul 2012.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância. Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2008 (Formação pela escola).

_____. (2008b). Controladoria-Geral da União. **Relatório de Fiscalização 01131**, 26º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Unidades Municipais, 30 de abril de 2008.

_____.Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 038, de 19 de agosto de 2008**. Brasília, 63 p., 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/pnae/legislacao>> Acesso em 25 mar 2012.

_____. (2009a) **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**.Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/pnae/legislacao>> Acesso em 25 mar 2012.

_____. (2009b) Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância. Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2009.

_____. (2009c) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 038, de 16 de julho de 2009**. Brasília, 63 p., 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/pnae/legislacao>> Acesso em 25 mar 2012.

_____. (2009 d) Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 042, de 10 de agosto de 2009**. Brasília, 63 p., 2009. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/pnae/legislacao>> Acesso em 25 mar 2012.

_____. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Fiscalização 01548**, 31º Sorteio do Projeto de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos de Unidades Municipais, 1º de março de 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. (2011a). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/ FNDE nº 4, de 9 de fevereiro de 2011**. Estabelece os critérios de implementação e execução do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE – Formação pela Escola, a partir do exercício de 2011.

_____. (2011b). **Ministério Público da União**. Ministério Público: Brasil, Brasília, Ministério Público Federal, 2011.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 2, de 18 de janeiro de 2012**. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de prestação de contas. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3512-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-2-de-18-de-janeiro-de-2012>> Acesso em 29 jul 2013.

_____.(2013a). **Lei nº 12.798 de 4 de abril de 2013**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm.

Acesso em 22 abr 2013.

_____. (2013b). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 24, de 14 de junho de 2013**. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2013 do Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon), desenvolvido pelo Fundo Nacional de

Desenvolvimento da Educação (FNDE). Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4608-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-24,-de-14-de-junho-de-2013>> Acesso em 29 jul 2013.

BRINHOSA, Mário César. A função social e pública da educação na sociedade contemporânea. In: LOMBARDI, José Claudinei (org.). **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. ABRANDH, 2009.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 24(2)30-50, fev./abr.1990.

CANO, Ignácio. A avaliação de programas sob diferentes abordagens. In: _____. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

CARDOSO, Ruth C. L. Movimentos sociais: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia T. (orgs.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CARVALHO, J. M. de. Federalismo y centralización em El Imperio brasileño: historia y argumento. In: CARMAGNANI, M. **Federalismo latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

CASTANHO, Sérgio. Globalização, redefinição do Estado nacional e seus impactos. In: LOMBARDI, José Claudinei (org.). **Globalização, Pós-modernidade e educação – história, filosofia e temas transversais**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (orgs.). **Federalismo e políticas**

educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas.** Brasília: IPEA (Texto para discussão), 2008.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro – pão ou aço.** Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Relatório final. Brasília: CONSEA; 1995.

COSTA, Frederico L.; CASTANHAR, José C. **Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 37 (5), set./out., 2003.

COSTA, Jordanna Maria Nunes. **Formação contínua e técnica dos conselhos de controle social em prol da qualidade social da educação no Brasil.** Panamá City: XIII Encuentro Internacional Virtua Educa Panamá 2012, 2012.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; REZENDE, José Marcelino; CORBUCCI, Paulo Roberto. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil,** 2006. Disponível em <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper06.pdf>> Acesso em 22 mar 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1985.

_____. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber livro, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política?** São Paulo: Abril Cultural, Editora Brasiliense, 1984.

DAVIES, Nicholas. A aplicação das verbas da educação: controle estatal ou social? In: GOUVEIA, Andréa Barbosa et al (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

DIAS SOBRINHO, J. **Avaliação da educação superior**. São Paulo: Cortez, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas**. Educ. Soc. Campinas, vol. 28, nº 100 - Especial, outubro/2007, p. 921-946. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

EASTON, David A. **The political system**. New York: Knopf, 1953.

ETZIONI, Amitai. **The acting society**. New York: The Free Press, 1968.

FALEIROS, Vicente de P. **A política social no Estado capitalista**. SP: Cortez, 2007.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Poder Constituinte do Estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

FILICE, Renísia Cristina Garcia. **Raça e classe na gestão da educação básica brasileira: a cultura na implementação de políticas públicas**. Campinas, SP:

Autores Associados, 2011. Coedição Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), coleção Políticas Públicas de Educação. Org. Célio da Cunha, José Vieira de Sousa e Maria Abádia da Silva.

FNDE, **PNAE Histórico e Perspectivas**. 2º Encontro Nacional de Experiências Inovadoras em Alimentação Escolar - Novembro, 2005. Disponível em: www.fnde.gov.br/index.php/downloads/alimentacaoescolar/encontronacional/262-pnaehistoricoeperspectivas112005/download> Acesso em 13 ago 2012.

FONSECA, Marília. **O Projeto Político-Pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar**. Campinas, SP: Cad. Cedes, vol. 23, n. 61, dez. 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In. **Metodologia da pesquisa educacional**. Ivani Fazenda (org.) 12 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GADOTTI, Moacir. **A concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1983.

GARCIA, Walter E. Demandas retardatárias em tempos difíceis. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro Editora, 2006.

GONÇALVES, Ruth Prestes. Financiamento da educação básica: realidade ou ilusão? In: GONÇALVES, Ruth Prestes; LIMA, Osmarina Guimarães de; MOREIRA, Elizeu Vieira (orgs.) **As políticas públicas educacionais: visões críticas na atualidade**. Manaus: Fundação Universidade do Amazonas, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce. **Educação, pobreza e desigualdade no Brasil: impedimentos para a cidadania global emancipada**. Brasília: Liber livro, 2009.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. (Tradução: Marcos Santarrita; revisão técnica: Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. Educ. Soc. Campinas, vol. 21, nº 55, novembro/2001. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

IBGE. **Pesquisas sobre o desenvolvimento da população do Brasil e estudos posteriores do Laboratório de estatística**. Rio de Janeiro, 1951.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011a, 261p. Disponível em <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse.pdf> Acesso em 11 jun.2012.

_____. **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios. Síntese de Indicadores 2009**. Rio de Janeiro, 2009, 261p. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2009/pnad_sintese_2009.pdf> Acesso em 11 jun.2012.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KOUZMINOV, I. **O capitalismo monopolista de Estado**. Problemas. Revista Mensal de Cultura Política nº 12, julho de 1948. Rio de Janeiro. Partido Comunista do Brasil - PCB. Disponível em: http://www.marxists.org/portugues/tematica/rev_prob/12/index.htm> Acesso em 10 julho 2012.

KRAWCYZ, Nora. O PDE: novo modo de regulação estatal? *Estud.av.* [online]. 2008 vol. 38, n.135 a 13, pp. 99-107. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a13.pdf>

KRAWCYZ, Nora. A pesquisa em educação e os desafios para a área de política educacional. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa et al (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

MAIA GOMES, G. e MAC DOWELL, M. C. **Os Elos Frágeis da Descentralização: Observações sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros**, 1995, Anais do XXV Encontro Nacional de Economia, v. 2, Recife, ANPEC, 1997.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Niterói, RJ: Editora Ímpetus, 2012.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Vol.1. Livro Primeiro, Tomo I. Coleção: Os Economistas. Editora Nova Cultural. São paulo, 1996. 473p.

_____. **O capital: crítica da economia política**. Livro 3. O processo global de produção capitalista. Vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

MARX, K. e ENGELS, E. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MELO, Marcus André B. C. de. Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento. In: L. Valladares (org.). **Governabilidade e Pobreza**. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MENEZES, EbenezerTakunode; SANTOS, Thais Helena dos. **Caixa Escolar** (verbete). *Dicionário Interativo da Educação Brasileira* - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Ed., 2002, <http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=268> visitado em 28/7/2012.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Licitações e contratos administrativos**. Brasília: Senado Federal, 2004.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. La Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; REZENDE, José Marcelino; CORBUCCI, Paulo Roberto. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

MOURA, Luiz Antônio Abdalla de. **Qualidade e gestão ambiental**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nadia Hage. **Descentralização educacional: características e perspectivas**. RBP AE, V.26, n.3, p.585-602, set./dez.2010. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19800>. Acesso em 10 jul. 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **Política social, assistência social e cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira**. Revista Desafios Sociais. Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Ano I, Nº 2, Natal-RN: Editora da UFRN, Setembro 2003. Disponível em <http://www.cpihts.com/2003_10_19/Iris%20Oliveira.htm> Acesso em 18 ago 2012.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília.; AMARAL, Nelson Cardoso. **Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico**. Curitiba: Editora UFPR, Educar, n. 28, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **O direito à educação**. OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. Gestão, financiamento e direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Revista Brasileira de Educação, nº 28, jan-abr/2005.

PEREIRA, Cláudia Vieira; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília: TCU, 2005.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Rio de Janeiro: RAP, 43 (6): 1343-1368, nov. dez/2009.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, O Poder, O Socialismo**, 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRADO JR., Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

R.FERREIRA, Jesse. **Os Direitos Constitucionais Fundamentais e os Conselhos de Controle Social no Brasil: um novo enfoque**. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, orientador: professor Dr. Jonilto Costa Sousa. Brasília, 2012.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Políticas públicas e educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análise e perspectivas. In: BITTAR, Mariluce & OLIVEIRA, João Ferreira de (org.). **Gestão e Políticas da Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 17-35.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão: Veredas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

RUA, M. das Graças. **Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias**, 2003.

_____. **Apresentação: monitoramento e avaliação de programas e projetos**. Curso de Especialização em Gestão Pública, 2006. Brasília: ENAP, 2007.

SANDER, Benno. **Gestão da Educação na América Latina**. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. São Paulo: Cortez e Autores associados, 1991.

_____. **Sistema Nacional de Educação: Conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil**. 31ª Reunião Anual da ANPED, Caxambu, MG, 2008.

_____; DUARTE, Newton. A formação humana na perspectiva histórico-ontológica. In: SAVIANI, Demerval; DUARTE, Newton (orgs.). **Pedagogia histórico-crítica e luta de classes na educação escolar**. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Das Mobilizações às redes de movimentos sociais**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006.

SCHWARTZMAN, S. Neopatrimonialismo e a questão do Estado. In: _____. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988, p. 39-51.

SERRA, José e AFONSO, José Roberto R. **As Finanças Públicas Municipais: Trajetória e Mitos**. Instituto de Economia da UNICAMP, Texto para Discussão n. 3, outubro de 1991.

SILVA, Alberto Carvalho da. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição**. Estud.av. [online].1995, vol.9, n.23, pp. 87-107. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>.

SILVA, Maria Abádia da (2002a). **Intervenção e Consentimento: a política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. (2002b). **Controle social: reformando a administração para a sociedade**. Organizações & Sociedade, v. 9, n. 24, p. 115-137, maio/ago. 2002.

SOARES, G. A. D. **Sociedade e Política no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973.

TEIXEIRA, Anísio. **Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras**. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 37, n. 86, abr/jun, 1962.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 42(3): 529-50, maio/jun. 2008.

TRIGUEIRO, Oswaldo. **Direito Constitucional Estadual**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UCHÔA, José Renato. **ABC do Direito Municipal**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. Rev. Nutr. [online]. 2005, vol.18, n.4, pp. 439-457. ISSN 1415-5273. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>. Acesso em: 10jun.2012.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de; BATISTA FILHO, Malaquias. **História do campo da alimentação e nutrição em saúde coletiva no Brasil**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2011, vol.16, n.1, pp. 81-90. ISSN 1413-8123. Acesso em 17 jul 2012.

VIEIRA, Evaldo A. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **A política e as bases do direito educacional**. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, AnalúciaDanilevicz. **História do mundo contemporâneo: Da Pax britânica do século XVIII ao choque das civilizações do século XXI**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

WEREBE, M. J. **30 anos depois – grandezas e misérias do ensino no Brasil**. São Paulo: Ática, 1994.

YANNOULAS, Silvia Cristina; ASSIS, Samuel Gabriel; FERREIRA, Kaline Monteiro. **Educação e Pobreza: limiares de um campo em (re) definição**. Brasília: Revista Brasileira de Educação v. 17 n. 50 maio-ago. 2012

Referências eletrônicas

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: banco de dados. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>> Acesso em 12 jun 2012.

<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/o-brasil-em-numeros-1/educacao/print>> acesso em 23 mar 2012.

Declaração Universal de Direitos Humanos. ONU, New York, 1948.

Disponível em: <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm>> acesso em 24 mar 2012.

www.dicionarioetimologico.com.br> acesso em 5 jun 2012.

<http://www.sohistoria.com.br/ef2/primeiraguerra/>> Acesso em 24 jun 2012.

<http://pt.scribd.com/doc/33715920/Curso-Basico-III-Capitalismo-das-origens-ao-neoliberalismo>> Acesso em 22 jul 2012.

<http://ide.mec.gov.br/2011/estados/relatorio/uf/27>> Acesso em 10 ago 2012.

http://www.marxists.org/portugues/tematica/rev_prob/12/capitalismo.htm> Acesso em 11 ago 2012.

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em 30 mai 2013.

http://portal.mec.gov.br/index.php/?option=com_content&view=article&id=12365>
Acesso em 24 jul 2013.

www.cgu.gov.br/controlinterno/AvaliacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp

FAO. FAO BRASIL, 2009. Disponível em <<https://www.fao.org.br/quemSomos.asp>> Acesso em 2 ago 2012.

ESTADO DE ALAGOAS, Gerência de Registro e Catalogação. Disponível em <http://www.cultura.al.gov.br/politicas-e-aco/es/mapeamento-cultural-1/mapas/MAPA%20ALAGOAS%20POR%20REGIaO%20-%203a%20REGIaO%20-%20AGRESTE%20ALAGOANO%2019%20MUNICIPIOS.jpg/view>> Acesso em 27 mai 2013.

ANEXO I

Produções acadêmicas sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar

Data	Título	Pesquisador (a)	Orientador (a)	Tipo	Instituição
2011	Formação de merendeiras na perspectiva da promoção da alimentação saudável na escola: as capacitações no âmbito dos centros colaboradores em alimentação e nutrição do escolar	Lorena Gonçalves Chaves	Sylvia Helena Batista	Dissertação	Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
			Cristina Pereira Gaglianone		
2011	A gestão escolarizada do programa de alimentação escolar no estado de Goiás	Thaís de Souza Machado Valeriani	GilmaLucazechiSturion	Dissertação	Universidade de São Paulo (USP)
2011	O cotidiano escolar permeado pelo direito à educação: um diálogo com os atores sociais da escola	Rebecca Louise Greenwood	Alexandre Brasil Carvalho da Fonseca	Dissertação	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
2010	Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE: desafios da democratização	Florentina Oliveira Machado	Paulete Goldenberg	Dissertação	Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
2009	O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008)	Daniela Gomes de Carvalho	Vanessa Maria de Castro	Dissertação	Universidade de Brasília (UnB)
2008	Desenvolvimento e Impacto de Ações de Intervenção para Apoio à Produção de Alimentos Seguros: Estudo em Escolas Estaduais Atendidas Pelo PNAE, em Salvador-BA	Catarina Leite	Ryzia de Cássia Vieira Cardoso	Dissertação	Universidade Federal da Bahia (UFBA)
2007	Uma avaliação da efetividade do Programa de Alimentação Escolar no município de Guaíba-RS	Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt	NalúFarenzena	Dissertação	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

2005	O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma Política Pública: o caso de Campinas-SP	Rosana Maria Nogueira	José Roberto Rus Perez	Dissertação	Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
2002	Programa de alimentação escolar: avaliação de desempenho em dez municípios brasileiros	GilmaLucazechiSturión	M ^a Antônia Martins Galeazzi	Tese	Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Fonte: elaborado pela autora, 2012.

ANEXO II



Universidade de Brasília

Faculdade de Educação – FE

Mestrado Profissional em Educação – MPE

Área de Concentração: Gestão de Políticas e Sistemas Educacionais

Mestranda: Jordanna Maria Nunes Costa

QUESTIONÁRIO DIRETORES DE ESCOLA – GIRAU DO PONCIANO/AL

Nome da escola: _____

Sexo: M F

Grau de instrução:

Ensino médio Mestrado incompleto

Ensino Superior Mestrado completo

Pós-graduação incompleta Doutorado incompleto

Pós-graduação completa Doutorado completo

Tempo de magistério:

0 a 5 anos 5 a 10 anos 10 a 15 anos Mais de 15 anos

Tempo de experiência em cargo de direção:

0 a 5 anos 5 a 10 anos 10 a 15 anos Mais de 15 anos

Forma de admissão no cargo de direção:

Eleição Cargo em comissão Concurso público

- 1) Como os recursos federais são utilizados para a alimentação na sua escola? Comente sobre as dificuldades para garantir a alimentação na sua escola.
- 2) Quais são os principais problemas do PNAE?
- 3) Como são resolvidos os problemas da alimentação na escola?
- 4) Como é feita a comunicação com o FNDE acerca do PNAE?
- 5) Você já fez alguma capacitação do FNDE sobre alimentação escolar? O que achou?

A sua participação nesta pesquisa é imprescindível para a melhoria da gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Muito obrigada!

ANEXO III
ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTORES DO FNDE

- 1) Como os recursos federais são repassados pela gestão do PNAE?
Comente.
- 2) Quais são as principais as dificuldades na gestão do programa de alimentação escolar?
- 3) Como tem sido realizada a avaliação do programa?
- 4) Como é feita a comunicação do FNDE com as unidades escolares e com os conselhos de alimentação escolar?
- 5) Como tem sido a atuação dos conselhos de alimentação escolar no programa?
- 6) Os conselhos têm conseguido atuar de forma efetiva no controle social do PNAE? Como são feitas as capacitações dos conselhos?

ANEXO IV

Liberação de recursos do PNAE 2011 – Girau do Ponciano/AL

https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes/resul Intranet FNDE Portal do FNDE - Fundo Nacio... FNDE: SIGEF 1.0.2

BRASIL

Liberações
Consultas Gerais

Dados da Entidade

CNPJ:	12.207.536/0001-61	Nome:	PREF MUN DE GIRAU DO PONCIANO
UF:	AL	Município:	GIRAU DO PONCIANO
Data da consulta: 09/09/2013 08:17:58			

***PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Data de pagamento	Ordem Bancária	Valor	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
01/JUN/11	401798	13.410,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
02/MAI/11	401071	13.410,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/MAR/11	400914	13.410,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
15/MAR/11	400149	13.410,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/NOV/11	409332	13.410,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
29/JUL/11	404270	13.410,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
01/SET/11	404842	13.410,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/SET/11	407671	13.410,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/OUT/11	408363	13.410,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
04/JUL/11	403380	13.410,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
Total:		693.660,00				

Exibindo de 1 até 10 de 30

Orientação
Os programas marcados com (*) estão submetidos às regras do Decreto 7.507/2011.

[Voltar](#)

08:18
09/09/2013

https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes/resul Intranet FNDE Portal do FNDE - Fundo Nacio... FNDE: SIGEF 1.0.2

BRASIL

Liberações
Consultas Gerais

Dados da Entidade

CNPJ:	12.207.536/0001-61	Nome:	PREF MUN DE GIRAU DO PONCIANO
UF:	AL	Município:	GIRAU DO PONCIANO
Data da consulta: 09/09/2013 08:17:58			

***PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Data de pagamento	Ordem Bancária	Valor	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
01/JUN/11	401775	45.276,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
03/MAI/11	401502	45.276,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/MAR/11	400770	45.276,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
15/MAR/11	400021	45.276,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
04/JUL/11	402947	45.276,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/NOV/11	409234	45.276,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/OUT/11	408133	45.276,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/SET/11	406704	45.276,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
01/SET/11	404887	45.276,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
29/JUL/11	404058	45.276,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
Total:		693.660,00				

Exibindo de 11 até 20 de 30

Orientação
Os programas marcados com (*) estão submetidos às regras do Decreto 7.507/2011.

[Voltar](#)

08:19
09/09/2013

https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes/resul Intranet FNDE Portal do FNDE - Fundo Nacio... FNDE SIGEF 1.0.2

BRASIL

Liberações

Consultas Gerais

Dados da Entidade

CNPJ:	12.207.536/0001-61	Nome:	PREF MUN DE GIRAU DO PONCIANO
UF:	AL	Município:	GIRAU DO PONCIANO
Data da consulta:	09/09/2013 08:17:58		

***PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR** 10

Data de pagamento	Ordem Bancária	Valor	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
15/MAR/11	400281	10.680,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/MAR/11	400598	10.680,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
03/MAI/11	401551	10.680,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
01/JUN/11	401931	10.680,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/NOV/11	409048	10.680,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/SET/11	406867	10.680,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
01/SET/11	405063	10.680,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
29/JUL/11	404358	10.680,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
04/JUL/11	403688	10.680,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/OUT/11	408143	10.680,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
Total:		693.660,00				

Exibindo de 21 até 30 de 30

Orientação
Os programas marcados com (*) estão submetidos às regras do Decreto 7.507/2011.

[Voltar](#)

08:19 09/09/2013

ANEXO V

Liberação de recursos do PNAE 2012 – Girau do Ponciano/AL

https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes/resul | Intranet FNDE | Portal do FNDE - Fundo Nacio... | FNDE: SIGEF 1.0.2

BRASIL

Liberações
Consultas Gerais

Dados da Entidade

CNPJ:	12.207.536/0001-61	Nome:	PREF MUN DE GIRAU DO PONCIANO
UF:	AL	Município:	GIRAU DO PONCIANO
Data da consulta:	09/09/2013 08:22:44		

***PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR** 10

Data de pagamento	Ordem Bancária	Valor	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
31/AGO/12	403358	14.646,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/JUL/12	402932	14.646,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
29/JUN/12	402273	14.646,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/MAI/12	401861	14.646,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/NOV/12	405299	14.646,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/MAR/12	401091	14.646,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
26/MAR/12	400915	14.646,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
28/SET/12	403975	14.646,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/OUT/12	404844	14.646,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
26/ABR/12	401341	14.646,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - EJA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
Total:		812.736,00				

Exibindo de 1 até 10 de 35

Orientação
Os programas marcados com (*) estão submetidos às regras do Decreto 7.507/2011.

[Voltar](#)

08:22
09/09/2013

https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes/resul | Intranet FNDE | Portal do FNDE - Fundo Nacio... | FNDE: SIGEF 1.0.2

BRASIL

Liberações
Consultas Gerais

Dados da Entidade

CNPJ:	12.207.536/0001-61	Nome:	PREF MUN DE GIRAU DO PONCIANO
UF:	AL	Município:	GIRAU DO PONCIANO
Data da consulta:	09/09/2013 08:22:44		

***PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR** 10

Data de pagamento	Ordem Bancária	Valor	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
31/AGO/12	403443	45.090,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/JUL/12	403219	45.090,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
29/JUN/12	402077	45.090,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/MAI/12	401767	45.090,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
26/ABR/12	401586	45.090,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/MAR/12	400957	45.090,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
26/MAR/12	400597	45.090,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
28/SET/12	404036	45.090,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/NOV/12	405370	45.090,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/OUT/12	404843	45.090,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - ENSINO FUNDAMENTAL	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
Total:		812.736,00				

Exibindo de 11 até 20 de 35

Orientação
Os programas marcados com (**) estão submetidos às regras do Decreto 7.507/2011.

[Voltar](#)

08:23
09/09/2013

Liberações
Consultas Gerais

Dados da Entidade

CNPJ:	12.207.536/0001-61	Nome:	PREF MUN DE GIRAU DO PONCIANO
UF:	AL	Município:	GIRAU DO PONCIANO
Data da consulta:	09/09/2013 08:22:44		

***PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Data de pagamento	Ordem Bancária	Valor	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
31/MAI/12	401722	9.444,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/NOV/12	405578	15.740,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/MAR/12	401152	9.444,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
26/MAR/12	400580	9.444,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
26/ABR/12	401632	9.444,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
Total:		812.736,00				

Exibindo de 31 até 35 de 35

Orientação
Os programas marcados com (*) estão submetidos às regras do Decreto 7.507/2011.

[Voltar](#)

Liberações
Consultas Gerais

Dados da Entidade

CNPJ:	12.207.536/0001-61	Nome:	PREF MUN DE GIRAU DO PONCIANO
UF:	AL	Município:	GIRAU DO PONCIANO
Data da consulta:	09/09/2013 08:22:44		

***PROG.NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Data de pagamento	Ordem Bancária	Valor	Programa	Banco	Agência	Conta Corrente
31/OUT/12	404721	16.632,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - Mais Educação Fund	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
28/SET/12	404105	16.632,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - Mais Educação Fund	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/AGO/12	403782	16.632,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - Mais Educação Fund	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/JUL/12	402906	16.632,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - Mais Educação Fund	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
30/NOV/12	405309	16.632,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - Mais Educação Fund	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/JUL/12	403242	15.740,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/AGO/12	403542	15.740,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
31/OUT/12	404611	15.740,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
28/SET/12	404436	15.740,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
29/JUN/12	402252	15.740,00	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PRÉ-ESCOLA	BANCO DO BRASIL	1283	0000116807
Total:		812.736,00				

Exibindo de 21 até 30 de 35

Orientação
Os programas marcados com (*) estão submetidos às regras do Decreto 7.507/2011.

[Voltar](#)