

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**CÂMPUS DE FREDERICO WESTPHALEN**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EDUCAÇÃO - NÍVEL DE MESTRADO**

**O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
DE 1988: LIMITES E POSSIBILIDADES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EM UM  
MUNICÍPIO DO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL**

**MARIANA BALESTRIN**

**Frederico Westphalen-RS, maio de 2016.**

**MARIANA BALESTRIN**

**O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
DE 1988: LIMITES E POSSIBILIDADES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EM UM  
MUNICÍPIO DO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, Campus de Frederico Westphalen.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Edite Maria Sudbrack

**Frederico Westphalen-RS, maio de 2016.**

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**  
**CÂMPUS DE FREDERICO WESTPHALEN**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM EDUCAÇÃO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EDUCAÇÃO - NÍVEL DE MESTRADO**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova o Projeto de Dissertação de Mestrado

**O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PÓS-CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
DE 1988: LIMITES E POSSIBILIDADES DE GESTÃO DEMOCRÁTICA EM UM  
MUNICÍPIO DO NORTE DO RIO GRANDE DO SUL**

Elaborado por  
**MARIANA BALESTRIN**

como requisito parcial para a obtenção do título de  
**Mestre em Educação**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Edite Maria Sudbrack – URI/FW (Orientadora)

---

Prof. Dr. Cênio Back Weyh – URI/FW (Membro interno)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr. Oto João Petry – UFFS (Membro externo)

Frederico Westphalen-RS, 05 de maio de 2016.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me permitido chegar lúcida até o final dessa caminhada e por todas as proteções recebidas.

Aos meus pais, Eleni e Nelso, e meu irmão Matheus, que souberam ajudar nos momentos de aflição, em que era necessário o isolamento, agradeço pelos conselhos valiosos, compreensão e amor.

À professora Edite Maria Sudbrack, pelo apoio na orientação deste trabalho, pela confiança, paciência, incentivo e exemplo de profissionalismo. Agradeço a inestimável força nos momentos difíceis.

Aos colegas do Mestrado em Educação, que sempre me permitiram levar as discussões desta dissertação para as reflexões do nosso cotidiano.

Aos professores componentes da banca examinadora, Cênio Back Weyh e Oto João Petry, pela avaliação e pelas contribuições ao aprimoramento da pesquisa.

A todas as pessoas, familiares e amigos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

A Constituição de 1988 legitimou-se como um marco do Estado democrático de direito, prevendo instrumentos concretos para o exercício da participação social. Nessa perspectiva, os conselhos surgem como mecanismos de controle social que oportunizam a participação da comunidade no processo de planejamento, fiscalização e acompanhamento das políticas públicas, propiciando uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. O percurso de análise deste trabalho tomou como referência o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma política pública de caráter suplementar que tem entre seus objetivos o fornecimento de uma alimentação escolar que contribua para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos escolares. Assim, diante dos preceitos de uma gestão democrática, no ano de 1994, a Lei nº 8.913 definiu que os recursos financeiros referentes ao PNAE, destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, só seriam repassados mediante a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar. Ficou definido, então, que o controle social sobre o Programa ficaria a cargo de representantes da comunidade por meio do CAE. Porém, o processo de participação da comunidade não ocorre só com a criação de canais de participação e legislações, é necessário o engajamento da comunidade. Diante do panorama vivenciado pela pesquisadora, as impressões do CAE, em relação aos conselheiros, apontam um sentimento de apatia pelo processo de participação, o que leva a questionar o formato do órgão, sua constituição, funcionamento e organização. Assentando-se na linha filosófica histórico-crítica, este estudo teve por objetivo investigar a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em uma perspectiva de gestão democrática e como mecanismo de controle social. Ainda, pretendeu-se investigar como estava sendo efetivado na prática o controle e a participação da comunidade no CAE, se essa atuação está de fato representando os interesses coletivos ou se tem sido apenas uma estratégia para legitimar o PNAE. Para tanto, é realizada uma pesquisa de campo com os sujeitos que representam membros atuais do CAE, ex-membros do conselho e amostra da comunidade de pais de alunos. Os problemas vivenciados na execução dessa política pública fizeram surgir a necessidade de uma análise cuidadosa, objetivando auxiliar na construção de alternativas que contribuam para a sua melhor atuação. Assim, esta pesquisa permitiu uma reflexão das práticas dos profissionais envolvidos com o CAE e servirá de parâmetro para aqueles que desejam estudar este tema. Conclui-se, portanto, que os conselhos gestores de políticas públicas poderão se consolidar como verdadeiros espaços de participação e controle social desde que haja a garantia da transparência das informações e publicização das ações; além de igualdade de condições de todos os participantes, com ampla capacitação e a garantia de que a escolha dos conselheiros seja democrática, sendo submetidos ao controle e responsabilização de seus atos.

**Palavras-chave:** Controle Social. Conselhos. Gestão democrática. Participação. PNAE.

## ABSTRACT

The Constitution of 1988 was legitimized as a landmark of the Democratic State of Law, predicting concrete tools for the exercise of social participation. From this perspective, the boards arise as mechanisms of social control which nurture community participation in the process of planning, supervision and monitoring of public policies, providing a more equitable and efficient allocation of public resources. The analysis path of this work took as reference the National School Feeding Program (PNAE), a public policy of supplementary character that has among its objectives to provide a school meal which contributes to the growth, development, learning, school performance and the formation of healthy eating habits in students. Thus, facing the precepts of a democratic administration, in the year of 1994, the Law No. 8913 dictates that the financial resources for the PNAE, for the States, the Federal District and municipalities, would only be transferred through the establishment of the School Feeding Boards. It was then defined that the social control of the Program would be left to community representatives through the CAE. However, the process of community participation does not occur only with the creation of laws and participation paths, community engagement is also required. Towards the panorama experienced by the researcher, the impressions of the CAE, regarding its counselors, demonstrate a sense of apathy for the participation process, which leads to question the agency format, its constitution, functioning and organization. Fitting in the historical-critical philosophical line, this study aimed to investigate the role of the School Feeding Board (CAE) in a perspective of a democratic management and as mechanism of social control. It was also intended to investigate how it was being done in practice the control and participation of the community in the CAE, if such activities were in fact representing collective interests or had only been a legal base to legitimize the PNAE. Therefore, a field research is conducted with the subjects who represent the current members of the CAE, former members of the board and a sample of the community of students' parents. The problems experienced in the implementation of this public policy raised the need of a careful analysis, aiming to help in the construction of alternatives that contribute to its best performance. Thus, this research allowed a reflection on the practices of the professionals involved with the CAE and will work as a parameter for those who wish to study this topic. It is concluded then, that the public policy management councils will be consolidated as true spaces for participation and social control, provided there is a guarantee of transparency of information and publicity of the actions, equal conditions for all participants, with extensive training and ensuring that the choice of directors is done democratically and that they are subject to the control and accountability of their actions.

**Keywords:** Social Control. Boards. Democratic Administration. Participation. PNAE.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Linha de tempo: Marcos de referência das Políticas de Alimentação no Brasil ...44

## LISTA DE SIGLAS

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações  
CAE – Conselho de Alimentação Escolar  
CEE-PB- Conselho Estadual de Educação da Paraíba  
CME - Conselhos Municipais de Educação  
CNA - Comissão Nacional de Alimentação  
CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar  
CNME - Campanha Nacional de Merenda Escolar  
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar  
FAE - Fundação de Assistência ao Educando  
FISI - Fundo Internacional de Socorro à Infância  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FUNDEB - Fundo Nacional de Educação Básica  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
INAE - Instituto Nacional de Assistência ao Estudante  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
INN - Instituto Nacional de Nutrição  
ITA - Instituto Técnico de Alimentação  
LOSAN - Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional  
MEC - Ministério da Educação e Cultura  
MINESP - Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PNME - Programa Nacional de Merenda Escolar  
PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social  
SME - Sistema Municipal de Ensino  
UNICEF - United Nations International Children Emergency Fund



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 CONCEPÇÕES E CAMINHOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Opção e concepção de pesquisa .....</b>	<b>17</b>
1.1.1 O cenário de pesquisa .....	20
<b>1.2 Desenho metodológico da pesquisa .....</b>	<b>21</b>
1.2.1 A escolha dos sujeitos e aspectos éticos .....	22
1.2.2 A escolha dos instrumentos de coleta e análise de dados .....	24
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS: algumas considerações.....</b>	<b>28</b>
<b>2.1 Visitando a origem.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2 Aspectos históricos no desenvolvimento das Políticas Sociais .....</b>	<b>31</b>
<b>3 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: DA CENTRALIZAÇÃO À DESCENTRALIZAÇÃO .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Histórico e evolução.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2 O Conselho de Alimentação Escolar .....</b>	<b>46</b>
<b>4 GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO INDUTORA DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL .....</b>	<b>50</b>
<b>4.1 A consolidação da gestão democrática e sua relação com o controle social e a participação.....</b>	<b>50</b>
<b>5 O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM AÇÃO: A REALIDADE EM TELA .....</b>	<b>59</b>
<b>5.1 Participação no Conselho de Alimentação Escolar: um percurso interpretativo sobre os relatos, vozes e leituras .....</b>	<b>62</b>
<b>5.2 Controle social no Conselho de Alimentação Escolar: um percurso interpretativo sobre os relatos, vozes e leituras .....</b>	<b>70</b>
<b>5.3 Gestão democrática no Conselho de Alimentação Escolar: um percurso interpretativo sobre os relatos, vozes e leituras .....</b>	<b>77</b>
<b>5.4 A descentralização no Conselho de Alimentação Escolar: um percurso interpretativo sobre os relatos, vozes e leituras .....</b>	<b>81</b>
<b>APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS.....</b>	<b>86</b>
<b>Referências .....</b>	<b>92</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>105</b>
<b>APÊNDICE A – Tabela de caracterização da amostra, 2016.....</b>	<b>106</b>

<b>APÊNDICE B - Coleta de dados .....</b>	<b>107</b>
---	------------

## INTRODUÇÃO

Este estudo teve o propósito de investigar as ações do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) na perspectiva de uma gestão democrática e como mecanismo de controle social. Nesse aspecto, evidenciou-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma política pública que tem como um dos princípios, regulamentado pela Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, “VII - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios para garantir a execução do Programa.” (BRASIL, 2009). O controle social na aplicação dos recursos públicos colocados à disposição do Estado é um tema importante na efetivação das políticas públicas.

O cumprimento desses princípios é feito através dos CAEs, canais de controle direto da sociedade, materializando os fundamentos da gestão democrática. O CAE é um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, criado para acompanhar a utilização dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às Entidades Executoras, bem como zelar pela qualidade da alimentação escolar (BRASIL, 2009).

Os conselhos são órgãos que representam a comunidade, oportunizando aos cidadãos a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando, dessa forma, uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. Esses mecanismos podem proporcionar um lugar de participação e decisão, um espaço possível de discussão e reivindicação das demandas da comunidade, promovendo a gestão democrática.

Schlesener (2006) destaca que os conselhos geraram grande expectativa no sentido de serem canais mediadores da democracia participativa. Porém, diante de limites, dificuldades e contradições, a autora aponta vários pontos negativos desse mecanismo de participação: governos que usam tal instância para legitimar suas políticas; atuação reduzida às reuniões com pouco ou nenhum diálogo com outros conselhos; reprodução da organização e participação nos moldes do Estado, com divisões internas; disputa de interesses de projetos políticos; entidades que se sentem na “dívida” com prefeitos que assinaram determinados projetos que as favorecem. Aliados a esses obstáculos, encontram-se ainda espaços profundamente suscetíveis aos jogos de poder estabelecidos entre as diversas forças ali representadas.

Nesse contexto, existe a dificuldade em efetivar o controle social. Os desafios para que os conselhos sejam de fato um canal de expressão dos interesses da sociedade, atuando como mecanismos de controle público sobre a ação do Estado – *accountability* – e de participação cidadã, estão longe de serem superados por muitos dos conselhos.

Diante do exposto, passados vinte e sete anos da promulgação da Constituição Cidadã de 1988, a qual permitiu a abertura democrática do Brasil, propôs-se investigar o seguinte questionamento: De uma perspectiva de gestão democrática, a atuação do CAE se consolida como um espaço para o exercício de controle social segundo os representantes de membros do CAE, diretores das escolas e uma amostra da comunidade de pais?

Para dar suporte ao problema de pesquisa apresentado, elaborou-se cinco questões norteadoras:

- Como surgiram as Políticas Públicas de Alimentação no Brasil?
- O Conselho de Alimentação Escolar tem se efetivado como um espaço público de participação na gestão democrática do PNAE, acompanhando e monitorando a utilização dos recursos financeiros destinados à Alimentação Escolar?
- De que forma está acontecendo o acompanhamento e controle social das ações do PNAE pelo Conselho de Alimentação Escolar?
- Qual é a dinâmica de funcionamento do CAE no município envolvido?
- A atuação dos CAEs está de fato representando os interesses da comunidade, oportunizando a participação da sociedade, ou tem sido apenas uma base legal para legitimar o PNAE?

A importância do tema sugeriu diversas direções de investigação. Este estudo, que pretendeu investigar a atuação do CAE em uma perspectiva de gestão democrática e como mecanismo de controle social, contemplou os seguintes objetivos específicos: revisar a gênese das Políticas Públicas de Alimentação no Brasil; identificar se o processo de democratização da gestão do PNAE, concretizada através do CAE, caracteriza-se pela articulação entre governo e sociedade, incorporando a participação da comunidade através do acompanhamento e monitoramento da utilização dos recursos financeiros destinados à Alimentação Escolar; caracterizar como acontece o acompanhamento e controle social das ações do PNAE através do CAE; descrever a dinâmica de funcionamento do CAE no município envolvido; analisar o papel do CAE no que diz respeito à materialização da representatividade dos conselheiros, destacando o seu poder de decisão e influência frente ao contexto local.

Para dar conta de responder aos questionamentos e atingir os objetivos traçados, uma pesquisa com enfoque qualitativo e abordagem filosófica histórico-crítica foi realizada. Assim, tomou-se como cenário de estudo um município localizado no norte do Rio Grande do Sul, local em que a pesquisadora trabalha como nutricionista responsável técnica pela gestão do PNAE. A pesquisa é descritiva e utilizou-se de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, empregando questionários aos representantes do CAE, diretores das escolas e de amostra da comunidade pais.

O interesse pelo tema deveu-se ao envolvimento indireto da pesquisadora, enquanto profissional da área da Nutrição, com o CAE, desde o ano de 2014 até o momento. Durante esse período, teve a oportunidade de acompanhar e participar, como membro externo, das ações do CAE. Pôde-se observar como a atuação dos conselheiros acontece na prática e, ao estudar as legislações e demais documentos relacionados a este mecanismo, sentiu-se a necessidade de refletir sobre esse instrumento de controle social, compreender sua dinâmica de funcionamento, a articulação entre o governo e a sociedade através desses canais de participação e a correlação de forças que impedem a representação dos interesses coletivos da comunidade local.

Na prática profissional, atentou-se para a atuação do CAE no município investigado e sua relação com o PNAE. Com estas observações, percebeu-se que não há clareza, por parte dos conselheiros, das suas atribuições. Desse modo, a visibilidade social que esse poderoso instrumento de participação social poderia exercer perante a política pública fica comprometida.

Dessa forma, a intenção da pesquisadora, como nutricionista responsável pela gestão do PNAE do município investigado, serviu de subsídio de análise para entender como tem-se efetivado, na prática, o controle social dos CAEs na gestão democrática do PNAE. Os problemas vivenciados na execução dessa política pública fez surgir a necessidade de uma análise cuidadosa, objetivando auxiliar na construção de alternativas que contribuam para a sua melhor atuação.

Entende-se que o CAE deve ser estudado e discutido por aqueles que compreendem os conselhos enquanto local privilegiado para o exercício do controle da comunidade sobre as ações do Estado. Porém, pelo fato da pesquisadora estar envolvida com a execução do Programa no município já citado, fez-se necessário um distanciamento crítico no sentido de problematizar a temática e desfamiliarizar-se do lócus de investigação.

O interesse em investigar uma temática voltada para a articulação entre alimentação escolar e a educação permitiu um diálogo entre as políticas de alimentação e as políticas

públicas que visam contribuir para o crescimento, desenvolvimento, aprendizagem, rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis do escolar, de modo a garantir o objetivo maior de uma educação de qualidade.

Nesse sentido, esta pesquisa, que buscou a produção de conhecimento através de um olhar crítico sobre o tema, traz uma possível contribuição teórica para a resolução de pontos obscuros que impedem a efetiva atuação do CAE, fortalecendo suas ações na área da alimentação escolar do município estudado. O estudo permite uma realimentação das práticas dos profissionais envolvidos com o CAE e serve de parâmetro para aqueles que desejam refletir sobre o tema. Além disso, sua realização contribui para uma reflexão crítica sobre a gestão democrática exercida através dos conselhos e sua articulação com o controle social. Espera-se, assim, que não se restrinja tão-somente à leitura acadêmica, mas que seja refletido no âmbito da gestão do Conselho e fortaleça o poder local.

Este trabalho está inserido na linha de pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação, que visa a investigar as questões relativas a políticas educacionais da esfera pública e seus impactos socioeducacionais/culturais na organização e gestão da Educação. Essa linha de investigação almejou antever possibilidades emancipatórias decorrentes das contradições inerentes ao processo histórico.

Inicialmente, com o objetivo de mapear e discutir os estudos existentes sobre a temática em questão, realizou-se o Estado do Conhecimento, ou seja, o contexto da pesquisa. Adotou-se um intervalo limite de 2003 à 2013 e primou-se por entender o que está sendo pesquisado sobre essa temática. Assim, selecionou-se a base de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). A segunda etapa foi a definição das palavras-chave a serem utilizadas para direcionar as buscas: foram selecionados os descritores *Conselhos*, *Controle Social*, *Gestão Democrática* e *PNAE*, temas geradores do projeto de pesquisa.

Todas as produções acadêmicas mapeadas através da consulta ao acervo da BDTD trouxeram um panorama geral do que está sendo estudado sobre a temática, permitindo a discussão de um conjunto de vertentes e concepções que demonstraram a relevância, complexidade e relativa singularidade.

A análise quantitativa dessa produção, considerando o período de 10 anos estabelecido para a investigação, indicou um predomínio de trabalhos do tipo dissertação e desenvolvidos em instituições públicas. Além disso, os estudos encontrados apresentaram maior concentração de produções nos anos de 2008 a 2010 e, apesar da diversidade e abrangência

dos estudos, o PNAE foi o tema que menos apresentou produções no intervalo de tempo estudado.

Geograficamente, a região Sudeste se destacou pela quantidade de trabalhos. Isso se deve à maior concentração de programas de pós-graduação nessa região e, conseqüentemente, maior incentivo à pesquisa. A região Sul, a qual pertence a presente pesquisa, destacou-se nos trabalhos sobre gestão democrática. Não foram encontrados estudos específicos sobre o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), o que evidenciou o caráter inovador da proposta temática desta pesquisa.

O desafio de mapear e discutir a produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento permitiu recorrer não só aos catálogos das fontes documentais, mas aos conteúdos de suas pesquisas. As referências limitadas desses registros fizeram com que fosse necessária a análise dos resumos e de produções na íntegra.

Para melhor compreensão do que estava sendo estudado, alguns trabalhos elaborados em PPGs do Brasil foram selecionados e, a partir disso, identificaram-se informações relevantes consideradas importantes para esta pesquisa, como objetivos, metodologia e autores referenciados.

Dentre esses trabalhos, destaca-se o de Pereira (2007), que buscou compreender qual a contribuição efetiva dos Conselhos Escolares para a construção de um perfil democrático na gestão da escola pública e entender o que os sujeitos participantes identificam como implicações dessa participação no cotidiano escolar. Os métodos utilizados foram a observação, a análise documental, a entrevista e os questionários.

O estudo de Moura (2010) objetivou analisar o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação (CME) no processo de descentralização do Sistema Municipal de Ensino (SME), refletindo sobre participação e controle social. Essa investigação teve como instrumentos a entrevista semiestruturada, a observação sistemática, o questionário, o levantamento bibliográfico e documental.

Betlinski (2006) realizou um estudo muito semelhante ao de Moura (2010), no entanto, em sua metodologia, além de alguns instrumentos já citados por esse autor ele aplicou um instrumento de avaliação de indicadores de participação. Inicialmente, ele realizou um estudo bibliográfico e um levantamento das dimensões que caracterizam o processo de participação e a teoria democrática. Essas categorias foram apresentadas no diálogo com os sujeitos e, para finalizar, foi construída uma relação de indicadores para cada uma das categorias, caracterizando-as.

Sobrinho (2007) teve como objeto de estudo o Conselho Estadual de Educação da Paraíba (CEE-PB) e sua função no Sistema Estadual de Ensino. Para isso, realizou uma pesquisa de campo que ouviu ex-conselheiros (as), aplicou um questionário e entrevistou parte representativa daquele universo. Além disso, fez a análise documental no período analisado.

Outra pesquisa sobre os conselhos foi a de Ribeiro (2008), que tratou sobre a relação de uma escola pública com a comunidade por meio das ações do Conselho de Escola, analisando essas ações a partir das atas de reuniões. O autor citou Maria da Glória Marcondes Gohn (2004) como um dos autores que embasaram seu trabalho.

Em se tratando do controle social, Cabral (2009) objetivou analisar a participação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Educação Básica (FUNDEB). Já outro estudo realizado por Oliveira (2011), sobre a Formação dos conselheiros para o controle social no Sistema Único de Saúde, procurou analisar as atividades de formação, com base em entrevistas com os facilitadores.

Dentre os trabalhos com a temática gestão democrática, Lord (2005) estudou a gestão democrática da educação em nível local, tendo como objeto o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre. Os dados foram coletados através de observações, acompanhamento de atividades, entrevista e análise documental. É importante registrar que utilizou o referencial teórico de Jüngem Habermas.

Os conselhos escolares também foram objeto de estudo em muitos trabalhos com a temática gestão democrática. Conceição (2007) estudou qual a contribuição que os conselhos escolares estão dando para a consolidação de uma gestão democrática. Sua investigação contou com a utilização de questionários, entrevistas e análises documentais. Campos (2012) realizou estudo muito semelhante, buscando analisar a concepção da des(centralização) da gestão da política educacional e dos princípios de democratização da gestão da escola.

Mudando o foco, Mortatti (2006) estudou o instrumento de gestão democrática denominado “Orçamento Participativo”, trabalhando com a hipótese de que esse mecanismo de participação popular contribui para a educação e cidadania de uma parcela dos municípios que participam desse processo, apontando que se inserem em outros espaços de participação e controle social. A coleta de dados deu-se através de entrevistas, análise documental e observação.

Com base nessa investigação inicial, descrita neste capítulo de Introdução, o presente trabalho foi organizado em 6 capítulos. No primeiro capítulo, apresentam-se as concepções e caminhos metodológicos deste estudo. Dando início às reflexões teóricas, o segundo capítulo



versa sobre as Políticas Públicas, bem como a concepção e definições de Políticas Sociais, destacando-se aspectos relevantes do desenvolvimento das políticas no campo social.

Na sequência, o capítulo três faz uma pequena análise sobre a temática norteadora do trabalho, envolvendo a gênese do PNAE, da sua centralização até a descentralização, para então compreender o CAE. No quarto capítulo, propõe-se uma reflexão sobre o processo de gestão democrática como indutor da participação e do controle social, analisando o papel do CAE frente às ações do PNAE. No quinto capítulo, apresenta-se a análise de dados da pesquisa de campo. E, por fim, a título de conclusão, são propostas algumas considerações que representam o desvelar de possibilidades e futuras intervenções, estudos e pesquisas.

# 1 CONCEPÇÕES E CAMINHOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, é apresentada a opção metodológica que serve de orientação para a investigação. Para isso, foram estabelecidos os tópicos Opção e concepção de pesquisa, que apresenta como subitem O cenário da pesquisa; e Desenho metodológico da pesquisa, subdividido em: A escolha dos sujeitos e aspectos éticos e A escolha dos instrumentos de coleta e análise de dados.

Com este capítulo, buscou-se explicitar os caminhos e os procedimentos metodológicos seguidos, a fim de assegurar a execução dos objetivos propostos, contribuindo para que se consiga fazer uma aproximação da realidade pesquisada.

## 1.1 Opção e concepção de pesquisa

A necessidade de pesquisar surge com o objetivo de trazer respostas aos problemas enfrentados pela sociedade. Nesse sentido, a pesquisa tem a capacidade de mudar, criar, explicar e compreender os paradigmas emergentes.

Pode-se definir pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é requerida quando não se dispõe de informações suficientes para responder ao problema, ou então quando a informação disponível se encontra em tal estado de desordem que não possa ser adequadamente relacionada ao problema. (GIL, 2010, p. 1).

Para tanto, diante da escolha do problema a ser estudado, foi necessário definir criteriosamente as metodologias e técnicas a serem utilizadas na investigação. Por essa razão, a utilização de métodos para produzir pesquisas se constitui como um ponto fundamental na organização e rigor dos trabalhos científicos.

Laville e Dionne (1999, p. 10) citam o matemático e filósofo René Descartes, que, há mais de três séculos, mostrava-se preocupado com a importância da utilização de um método.

O método são regras precisas e fáceis, a partir da observação exata das quais se terá certeza de nunca tomar um erro por uma verdade, e, sem aí desperdiçar inutilmente as forças de sua mente, mas ampliando seu saber por meio de um contínuo progresso, chegar ao conhecimento verdadeiro de tudo do que se é capaz. (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 10).

Superado este paradigma nas Ciências Humanas, o método, no entanto, exige rigor e cuidado, necessários para assegurar a confiabilidade da pesquisa. Por isso, é fundamental seguir alguns procedimentos metodológicos que orientem a pesquisa e garantam sua validade.

A partir desse entendimento, o presente trabalho foi caracterizado como um estudo qualitativo. Esta escolha aconteceu em função do seu objetivo: investigar a atuação do CAE em uma perspectiva de gestão democrática do PNAE e como mecanismo de controle social.

Apesar de o método qualitativo ser usual entre as pesquisas educacionais, compreende-se que essa metodologia é complexa e exige o bom entendimento do pesquisador. Sob esta ótica, Lüdke e André (1986) fornecem as características básicas de uma pesquisa qualitativa:

1. A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento. [...]
2. Os dados coletados são predominantemente descritivos. [...]
3. A preocupação com o processo é muito maior do que com o produto. [...]
4. O 'significado' que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador. [...]
5. A análise dos dados tende a seguir um processo indutivo. [...]. (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 11-12).

A escolha do enfoque qualitativo se justifica também pelo perfil que o pesquisador assume diante da pesquisa. Assim, para que possa cumprir com seus objetivos, torna-se necessária a compreensão real dos fatos por parte do pesquisador. Chizzotti (2001) ressalta:

O pesquisador é parte fundamental da pesquisa qualitativa. Ele deve, preliminarmente, despojar-se de preconceitos, predisposições para assumir uma atitude aberta a todas as manifestações que observa, sem adiantar explicações nem conduzir-se pelas aparências imediatas, a fim de alcançar uma compreensão global dos fenômenos. Essa compreensão será alcançada com uma conduta participante que partilhe da cultura, das práticas, das percepções e experiências dos sujeitos da pesquisa, procurando compreender a significação social por eles atribuída ao mundo que os circunda e aos atos que realizam. (CHIZZOTTI, 2001, p. 82).

Nesse mesmo contexto, para compreender a atuação daquele que desenvolve uma pesquisa qualitativa, é preciso conhecer as pessoas que participam do estudo, ou seja, os sujeitos da pesquisa. A pesquisa qualitativa investiga os significados que os sujeitos atribuem às suas vivências, indo muito mais além de uma coleta de dados objetivos. Para isso, o pesquisador precisa conhecer o sujeito, sua história, seus sonhos e aspirações e investigar o que ele compreende sobre o objeto de estudo.

Chizzotti (2001, p. 79) confirma dizendo que “há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável

entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito.” O autor destaca ainda que o pesquisador, definido como sujeito-observador, é parte integrante do processo de conhecimento e interpretação dos fenômenos, indispensável para dar um significado aos dados coletados. Ele deve atentar para todo o contexto que permeia o problema estudado e qual o significado que as pessoas dão ao objeto de estudo. Assim, a análise dos dados qualitativos se mostra complexa, exige habilidade e depende de um conjunto de regras para que a descoberta dos fenômenos investigados seja efetivada.

Outra escolha, não menos importante, refere-se à abordagem filosófica. Ela surge diante da necessidade de assegurar balizas de caráter epistemológico que norteiem a produção científica. Assim, após estudar a teoria consolidada sobre a temática, propõe-se, então, a reconstrução teórica a partir da realidade prática.

Depois de passar pela teoria, isto é, pelo abstrato, o educando pode se posicionar de maneira diferente em relação à prática, pois modificou sua maneira de entendê-la. Em consequência, sua prática também não seria a mesma. Seu pensar e agir podem passar a ter uma perspectiva transformadora da realidade. Ao colocar em prática os conhecimentos adquiridos, o sujeito modifica sua realidade imediata. (GASPARIN, 2009, p. 7).

A abordagem filosófica conhecida como Pedagogia Histórico-Crítica foi escolhida como opção epistemológica deste estudo. A partir do desenvolvimento material e das condições materiais do ser humano, é possível a compreensão histórica. (SAVIANI, 2000, p. 102). Nota-se que a Pedagogia Histórico-Crítica tem relação estreita com o marxismo.

[...] a nível de pensamento de esquerda, o marxismo constitui, sem dúvida, a manifestação mais vigorosa. Nessas circunstâncias, configurou-se uma espécie de “moda marxista” que motivou várias das adesões ao marxismo no campo educacional. Lutando contra essas formas de modismo pedagógico confrontei-me, então, com o modismo marxista que implica em uma adesão acrítica e, por vezes, sectária, a esta corrente de pensamento. Situei-me, pois, explicitamente no terreno do materialismo histórico afirmando-o como base teórica de minha concepção educacional contra as interpretações reducionistas e dogmáticas que a moda estimulava. (SAVIANI, 2000, p. 1).

A concepção Histórico-Crítica segue a vertente marxista, cuja base é dialética, e busca compreender a educação no contexto da sociedade:

Pedagogia Histórico-Crítica é o empenho em compreender a questão educacional a partir do desenvolvimento histórico objetivo. Portanto, a concepção pressuposta nesta visão da Pedagogia Histórico-Crítica é o materialismo histórico, ou seja, a compreensão da história a partir do desenvolvimento material, da determinação das condições materiais da existência humana. (SAVIANI, 2000, p. 102).

Para que essa proposta metodológica aconteça, é necessário confrontar a prática social com a teoria, tendo como finalidade a transformação da realidade. Para Gasparin (2009, p. 143), essa abordagem “[...] é a manifestação da nova postura prática, da nova atitude, da nova visão do conteúdo no cotidiano. É, ao mesmo tempo, o momento da ação consciente, na perspectiva da transformação social, retornando à Prática Social Inicial, agora modificada pela aprendizagem.” O ser humano vivencia, na prática, experiências que o permitem criar suas próprias representações das coisas:

O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade. (KOSIK, 2010, p. 15).

É necessário avançar para além da pseudoconcreticidade. Assim, para compreender a essência dos fenômenos, é necessário analisar onde eles surgem, como se constituem e quais suas influências. Nessa perspectiva, Saviani ressalta a necessidade de articulação entre teoria e prática para interpretar os fenômenos da realidade, capaz de provocar mudanças na base que o originou, ao invés de aceitar a realidade.

[...] a prática tem primado sobre a teoria, na medida em que é originalmente. A teoria é derivada. Isso significa que a prática é, ao mesmo tempo, fundamento, critério de verdade e finalidade da teoria. A prática, para desenvolver-se e produzir suas consequências, necessita de teoria e precisa ser por ela iluminada. Isso nos remete à questão do método. (SAVIANI, 2010, p. 142).

Percebe-se que essas formas de elaboração do conhecimento científico nas pesquisas em educação não podem ser ignoradas, uma vez que essas abordagens delimitam o desenho metodológico e contribuem para o rigor das pesquisas qualitativas em Ciências Humanas.

### 1.1.1 O cenário de pesquisa

O município selecionado para o desenvolvimento da pesquisa localiza-se na região do Médio Alto Uruguai e das Missões, norte do Estado do Rio Grande do Sul. A escolha aconteceu pela facilidade no acesso às informações, devido à prática profissional da pesquisadora como nutricionista Responsável Técnica pelo PNAE das escolas municipais dessa localidade. Então, a definição do espaço da pesquisa ocorreu de uma forma não probabilística, escolhida por acessibilidade e conveniência. De acordo com o Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população do município envolvido, no último Censo, feito no ano de 2010, era de 5.071 habitantes (INSTITUTO..., 2010).

Em relação ao sistema educacional, o município contempla alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, distribuídos em sete escolas municipais e três escolas estaduais. Dessas, seis situam-se na área rural. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Censo Escolar para o ano de 2014 é de 909 alunos matriculados (BRASIL, 2015a).

É relevante destacar que a Alimentação Escolar deste município não é municipalizada, sendo assim, a prefeitura não se responsabiliza pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino no que se refere à alimentação escolar. Logo, a área de abrangência do CAE, instrumento que foi investigado, concentra-se apenas no nível municipal de ensino, contemplando um total de 359 alunos (BRASIL, 2015a).

## **1.2 Desenho metodológico da pesquisa**

- Quanto aos fins

Segundo a tipologia apresentada por Vergara (2000), esta pesquisa foi classificada, quanto aos fins, como descritiva, uma vez que objetivou investigar a atuação do CAE em uma perspectiva de gestão democrática do PNAE e como mecanismo de controle social.

Vergara (2000, p. 47) argumenta que a pesquisa descritiva apresenta as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza. “Não têm o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.” Assim, parte-se da premissa de que os resultados deste estudo descritivo norteiam os problemas enfrentados e contribuem para investigar o contexto da prática, articulando-as com as determinações teóricas.

Essas ressalvas sinalizam a importância das pesquisas que analisam as políticas públicas. Destaca-se que, quando tem-se “o objetivo de compreender uma determinada política ou um conjunto de políticas e, ao fazerem isso, oferecem ideias e elementos que poderiam ser úteis na formulação ou reorientação de políticas”, conforme Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 151), fica evidente que as pesquisas que analisam as políticas públicas não são neutras e esse processo pode influenciar o ato de recriar, ressignificar e formular novas políticas públicas.

- Quanto aos meios

Em relação aos meios, os tipos de pesquisa utilizados foram bibliográfica, documental e de campo. “A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. [...] Praticamente toda pesquisa acadêmica requer em algum momento a realização de trabalho que pode ser caracterizado como pesquisa bibliográfica.” (GIL, 2010, p. 29).

Assim, em uma primeira etapa, foi realizado um levantamento bibliográfico preliminar com a finalidade de aprofundar as bases teóricas sobre o problema de pesquisa. Foram alvos do presente estudo materiais públicos, como livros, revistas, teses, dissertações e legislações, bem como materiais disponibilizados pela Internet. Também auxiliaram nas respostas dos questionamentos, feitos pelo problema de pesquisa, os seguintes autores: Boaventura Sousa Santos, Demerval Saviani, Vitor Paro e Maria da Glória Marcondes Gohn.

Após a aprovação do Comitê de Ética e a autorização da instituição estudada, foi utilizada a pesquisa documental, através de documentos, como as atas, pareceres, resoluções, portarias e demais fontes internas e pertinentes ao CAE. A pesquisa documental, segundo Gil (2010), apresenta muitos pontos de semelhança com a bibliográfica, sendo a natureza das fontes a principal diferença. A pesquisa documental vale-se de documentos elaborados com diversas finalidades e a bibliográfica utiliza materiais elaborados para serem lidos por um grupo específico. Este mesmo autor acrescenta dizendo que “o que geralmente se recomenda é que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou bases de dados.” (GIL, 2010, p. 31).

Já a pesquisa de campo é definida por Marconi e Lakatos (2003) como “[...] aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar, ou ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 183). A escolha pela pesquisa de campo se justificou devido à coleta de dados e investigação empírica realizada dentro do universo da pesquisa. Essa escolha assinala a preocupação com a articulação entre teoria e prática, que integra a linha de pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação.

### 1.2.1 A escolha dos sujeitos e aspectos éticos

Definir alguns métodos básicos foi fundamental para investigar o problema da pesquisa. A delimitação do universo de investigação permite explicar os sujeitos que fazem

parte do estudo e suas características. Para melhor compreensão, destaca-se a definição de universo ou população proposta por Gil (2008):

É um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características. Comumente fala-se de população como referência ao total de habitantes de determinado lugar. Todavia, em termos estatísticos, pode-se entender como amostra o conjunto de alunos matriculados numa escola, [...]. (GIL, 2008, p. 89).

Dessa forma, o universo da pesquisa foi constituído pelos membros do CAE da primeira gestão, constituída em 1996, e da gestão atual, diretores das escolas municipais envolvidas e uma amostra da comunidade, representada pelos pais de alunos que não fazem parte do Conselho.

A opção pela totalidade dos conselheiros aconteceu de forma não probabilística, selecionados por acessibilidade e a participação foi de forma voluntária. Esta escolha justificou-se em função da diversidade dos membros do CAE, compostos por diferentes segmentos da sociedade, constituindo-se por representantes do poder executivo, docentes, discentes, pais de alunos e entidades civis organizadas. Além disso, optou-se por investigar não só os membros atuais do CAE, mas também os sujeitos da gestão de 1996, uma vez que a gestão atual é recente.

O conselheiro foi estudado dentro do seu cenário de atuação, o Conselho de Alimentação Escolar. Dessa forma, foram convidados a participar da pesquisa os seis membros titulares do CAE da gestão de 1996 e os sete membros da gestão atual.

Apesar da composição do CAE representar a sociedade e poder ser considerada uma possível reprodução da dinâmica social, traduzindo os interesses da comunidade, julgou-se necessária a utilização de outra fonte de dados que permitisse a exploração do fenômeno com maior profundidade, dentro de seu contexto, fornecendo um panorama geral da realidade. Assim, optou-se por avaliar o posicionamento de pais de alunos não conselheiros e de diretores das escolas municipais envolvidas.

Os diretores de escolas representam a configuração da autoridade administrativa a nível de microssistema, sendo os responsáveis gerais pelas atividades escolares e pelo desempenho de um grupo de profissionais a fim de atingir os objetivos estabelecidos (ALONSO, 1985, p. 38). Sendo assim, o acompanhamento e a efetivação dos programas no campo da educação estão diretamente vinculados ao gestor, o que justifica a sua contribuição para o trabalho.



A participação dos pais em assuntos referentes à gestão do espaço escolar vem ao encontro das ações democráticas no âmbito das políticas públicas. Além disso, as ações desses sujeitos podem repercutir diretamente no desempenho de seus filhos, sujeitos beneficiados pela alimentação escolar através do PNAE.

Foram convidados a participar deste estudo os sete diretores das escolas municipais e uma amostra não probabilística e estratificada de 21 pais de alunos, distribuída proporcionalmente pelas sete escolas que compõem a rede municipal de ensino.

Com relação aos aspectos éticos, inicialmente, o pesquisador esclareceu aos sujeitos, individualmente, os objetivos e o desenho da pesquisa, juntamente com informações gerais. Os sujeitos que, de forma esclarecida e voluntária, aceitaram participar da pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foram incluídos neste estudo. A presente pesquisa respeitou os participantes, levando em conta os princípios da beneficência, respeito à pessoa e à justiça. Os indivíduos que não aceitaram participar não foram incluídos na pesquisa.

A participação no estudo não representou ao sujeito qualquer risco de ordem física ou psicológica. Não houve malefícios auferidos pelo participante e/ ou comunidade em decorrência de sua participação. O questionário foi feito de forma individual e, em qualquer etapa, os sujeitos tinham acesso aos resultados e aos profissionais responsáveis pela pesquisa para o esclarecimento de eventuais dúvidas.

O indivíduo estava livre para recusar-se a participar e livre para abandonar a pesquisa em qualquer momento, sem qualquer penalidade. Os dados coletados foram utilizados exclusivamente para as finalidades definidas neste trabalho e ficarão armazenados por um período de 5 anos, sob a responsabilidade da pesquisadora, e poderão ser consultados sempre que houver interesse. Após o prazo previsto, os dados serão destruídos. Não foi divulgada a identificação de nenhum sujeito, garantindo a privacidade, o sigilo das informações coletadas e a não utilização das informações em prejuízo dos sujeitos da pesquisa.

### 1.2.2 A escolha dos instrumentos de coleta e análise de dados

A preocupação com a subjetividade das pesquisas realizadas nas áreas de Ciências Humanas faz ir em busca de alternativas para a investigação capazes de contribuir com a coerência e coesão metodológicas. A triangulação dos dados surge como uma estratégia que preenche a lacuna existente nessa área:

A triangulação pode combinar métodos e fontes de coleta de dados qualitativos e quantitativos (entrevistas, questionários, observação e notas de campo, documentos, além de outras), assim como diferentes métodos de análise dos dados: análise de conteúdo, análise de discurso, métodos e técnicas estatísticas descritivas e/ou inferenciais, etc. Seu objetivo é contribuir não apenas para o exame do fenômeno sob o olhar de múltiplas perspectivas, mas também enriquecer a nossa compreensão, permitindo emergir novas ou mais profundas dimensões. Ela contribui para estimular a criação de métodos inventivos, novas maneiras de capturar um problema para equilibrar com os métodos convencionais de coleta de dados. (AZEVEDO et al., 2013, p. 4).

A triangulação de dados permitiu olhar para o objeto de estudo através de mais de uma fonte de dados. Ao explorar diferentes fontes de dados, a investigação assumiu um quadro mais detalhado, com riquezas de interpretações, aumentando a consistência dos resultados a serem encontrados. As várias metodologias que uma análise pode contemplar, com a interpretação de diferentes sujeitos e em espaço e tempos distintos, são alternativas que contribuem para a validação dos estudos qualitativos.

Frente a essas comprovações, os métodos utilizados para a triangulação de dados desta pesquisa foram compostos por 2 instrumentos, sendo eles questionários e documentos, e três fontes: conselheiros, diretores e uma amostra da população de pais de alunos não conselheiros. Para tanto, a coleta de dados contemplou uma variação de tempo, através dos conselheiros atuais e egressos e do estudo documental do CAE no município pesquisado, que permitiu a análise dos registros desde a sua criação até o momento atual.

Os questionários utilizados para a coleta de dados foram constituídos por alternativas fechadas, fixas e de múltipla escolha, combinadas com perguntas abertas com a finalidade de entender ou mesmo aprofundar pontos que não tenham sido trabalhados ao longo do questionário, sem prejudicar a tabulação. Esses instrumentos de coleta de dados foram elaborados de acordo com cada categoria de sujeitos, sendo especificamente para o grupo dos conselheiros atuais, egressos e para a amostra da comunidade de pais de alunos. As questões foram planejadas e elaboradas conforme o problema de pesquisa, objetivos e questões norteadoras.

Segundo Marconi e Lakatos (1999, p. 100), o “questionário é um instrumento de coleta de dados constituído por uma série de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador.” A opção por uma técnica de coleta de dados estruturada com questões mais objetivas justificou-se em função do número de sujeitos envolvidos na pesquisa. Essa alternativa é mais rápida e permite a utilização de instrumentos estatísticos, facilitando o tratamento dos dados.

A análise documental foi realizada através de atas, pareceres, resoluções, portarias, demais legislações internas e fotografias que pudessem contribuir para a investigação. De posse dos dados coletados com os questionários e documentos, realizou-se uma análise qualitativa do conteúdo e a estatística descritiva para os dados quantitativos. Inicialmente, foram estabelecidas as categorias de análise para atingir os objetivos deste estudo. Essa análise aconteceu conforme os ensinamentos de Laurence Bardin.

Os dados coletados na pesquisa de campo foram interpretados através da técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (1977), conhecida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 43).

A simples leitura do material não deu conta de uma análise e de uma reflexão mais consistente do que se pretende através deste estudo. Por isso, foi necessário buscar uma técnica que permitisse “compreender para além dos seus significados imediatos” e que se sustentasse no “desejo de rigor e necessidade de descobrir, de adivinhar, de ir além das aparências” (BARDIN, 1977, p. 29).

Sendo assim, entre os procedimentos de análise do conteúdo, a classificação do material coletado em categorias fez-se necessária:

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos. As categorias, são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos. (BARDIN, 1977, p. 117).

Diante desses métodos, elegeu-se as categorias de análise que nortearam os resultados: Participação, Gestão democrática, Descentralização e Controle Social.

Esse processo depende da codificação dos dados coletados. Segundo Marconi e Lakatos (1999), a codificação é uma técnica que envolve a classificação e atribuição de códigos, permitindo tabular ou contar os dados. Assim, após esse processamento, os dados foram transferidos para tabelas a fim de serem analisados. Essa análise foi realizada com o auxílio do *Microsoft Office Excel*.

Antes de partir definitivamente para a análise das Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição no Brasil, propôs-se um pequeno ‘passeio’ pela gênese das Políticas Públicas, bem como a concepção e definições de Políticas Sociais.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Para se compreender a gênese das políticas públicas específicas de Alimentação, é importante considerar suas dimensões políticas e históricas, que possibilitam avançar nas complexas definições de políticas sociais, políticas públicas e, por fim, melhor compreender as Políticas de Alimentação no Brasil.

A efetivação das Políticas Públicas de Alimentação no Brasil acontece em uma conjuntura de transformações, caracterizada pela globalização econômica, pela flexibilidade da gestão e dos processos produtivos e pela crescente participação da sociedade nos processos decisórios, o que influencia significativamente nas finalidades, nos princípios e nas diretrizes de organização e funcionamento das Políticas relacionadas com a alimentação.

Entender a origem dessa área do conhecimento é importante para a compreensão de seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. O desenvolvimento conceitual permite capturar, com precisão, as características específicas e as variações históricas com que emergem, se desenvolvem e mudam as políticas de proteção social.

Na busca por uma compreensão das atuais políticas públicas, procurou-se conhecer, através da literatura consultada, alguns princípios norteadores, a gênese das políticas sociais, assim como suas interferências na formulação de Políticas de Alimentação. Para tanto, abordaram-se algumas concepções sobre Políticas Sociais, Políticas Públicas e demais conceitos necessários para o entendimento deste estudo.

### **2.1 Visitando a origem**

Os membros de uma sociedade trazem contribuições múltiplas e específicas à vida coletiva. Cada indivíduo de uma sociedade possui características próprias, interesses individuais e coletivos. A diversidade entre idade, sexo, religião, estado civil, renda, profissão, etc. permite que os indivíduos, em uma mesma sociedade, se diferenciem entre si. Citando Rúa (2009, p. 14), “sociedade é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer as suas necessidades.”

Essa diferenciação faz com que a vida em sociedade seja complexa e, frequentemente, envolva conflitos. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 225), “conflito é uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos”.

O conflito, como a competição e a cooperação, são formas de interação que oportunizam as tomadas de decisões em uma sociedade e trazem maior visibilidade para os problemas enfrentados na vida social. A sociedade civil é a arena onde se processam tais tensões pelo poder. O entendimento dos autores Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) permite a aproximação conceitual:

[...] entende-se por Sociedade civil a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais. Em outras palavras, Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político. (BOBBIO, MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 1210).

Entretanto, para que os conflitos sejam mantidos dentro de limites administráveis, torna-se importante a intervenção do Estado, capaz de propor uma forma de resolução pacífica das tensões. Assim, as políticas públicas são formadas como resultado da atividade política e compreendem um conjunto de decisões e ações relativas a conquistas de bens públicos.

Para compreender o sentido da realidade política, é relevante distinguir suas três dimensões:

A *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a *politics* é o próprio jogo político; a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes. (ARANTES, 2008, p. 5).

Sob tal ótica, destaca-se que as políticas públicas são o resultado de embates políticos que procuram resolver os conflitos de forma pacífica, o que é necessário para viver em sociedade. No que diz respeito especialmente ao termo Política, Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998) definem: “derivado do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 954). Dito isso, nota-se que a política está inexoravelmente ligada à concepção de poder.

Em uma abordagem histórica, no Brasil, ainda que as políticas públicas tivessem cunho social, elas se caracterizavam pela centralidade do poder decisório na esfera federal,

além do mais, a sociedade civil era excluída do processo decisório na formulação das políticas públicas. Somente a partir de lutas e mobilizações sociais, a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas se consolidou:

As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas. Assim, não são estáticas ou fruto de iniciativas abstratas, mas estrategicamente empregadas no percurso dos conflitos sociais expressando, em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de governo. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 8-9).

A crescente mobilização da sociedade civil, a ampliação dos problemas sociais, a diversidade dos indivíduos e de seus interesses são fatores que impulsionam a formulação de políticas públicas no campo social.

Alimentação, saúde, educação, habitação, previdência, transporte de massa e saneamento aparecem, portanto, como áreas de intervenção das políticas sociais. Na própria definição do governo brasileiro, envolvem o financiamento, a produção e a distribuição dos serviços públicos sob a responsabilidade dos Ministérios da Educação, da Saúde, do Trabalho, e da Previdência e Assistência Social. Deste modo, circunscrevem áreas específicas de atuação estatal que se diferenciam de outras tão somente pelo âmbito, objetivos e importância que possam ter relativamente ao todo. (AUGUSTO, 1989, p. 4).

As políticas públicas surgem como resposta do governo aos problemas sociais. Portanto, vale ressaltar que o conjunto de desafios contemporâneos que o Estado tem para enfrentar não se esgota diante da complexidade do tecido social. Cabe ao Estado eleger suas prioridades dentro do contexto das diferentes demandas.

Na medida em que os problemas sociais se transformam em problemas políticos, as políticas públicas sociais se consolidam. Porém, como destaca Dias e Matos (2012), os recursos que o Estado detém são limitados e estes devem ser utilizados para atender demandas significativas da sociedade que tendem a crescer em função da maior complexidade das sociedades e das novas exigências e problemas decorrentes.

Cabe destacar também, entre os conceitos que permeiam as políticas públicas, a Análise de Políticas. Essa expressão veio do inglês *Policy Analysis* e foi introduzida por Harold Laswell em 1936. Analisar as políticas públicas é uma forma de conciliar o conhecimento empírico com o científico. Sua utilização vai além de fronteiras delimitadas e se modifica conforme o contexto. Santos et al. (2011, p. 3) definem que “desenvolver uma Análise de Política significa descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença

isto faz. [...] oferece uma compreensão das questões relacionadas com legitimidade, eficácia e durabilidade da ação pública.”

Percebe-se que o cotejamento de política pública com as questões sociais dá o alicerce à educação e permite um diálogo fecundo face ao contexto social contemporâneo e suas exigências. Nesse sentido, para compreender e investigar as políticas públicas sociais, é preciso entender o contexto social, econômico e político em que elas são formuladas e implementadas. No tópico que segue, foram destacados aspectos que norteiam a descentralização das ações do governo e que culminam com a abertura democrática, para compreender o atual gerenciamento das políticas públicas.

## **2.2 Aspectos históricos no desenvolvimento das Políticas Sociais**

A história do surgimento das políticas sociais não aconteceu em um período preciso, ela se originou na agitação dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial.

Este foi o ponto culminante de uma evolução tecnológica, social e econômica que vinha se processando na Europa no século XVIII, completando a transição do Feudalismo ao Capitalismo. Ganhavam então destaque as noções de lucro e de produtividade, essenciais para o desenvolvimento de uma mentalidade capitalista, o qual teve como protagonista a classe burguesa. (DORIGON, 2006, p. 70).

Segundo Behring e Boschetti (2009), a sociedade capitalista que se instalava assumiu algumas responsabilidades sociais com o objetivo de manter a ordem social e punir o ócio. Assim, as leis inglesas foram as primeiras e mais exaltadas que se desenvolveram após a Revolução Industrial. Destacam-se algumas iniciativas à proteção social, dentre elas: Estatuto dos Trabalhadores (1349); Estatuto dos Artesãos (1563); Leis dos pobres elisabetanas (1531 e 1601); Speenhamland (1795) e Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (1834). Um princípio comum que estruturava essas leis era obrigar o exercício do trabalho a todos que apresentassem condições, induzindo o trabalhador a manter-se por meio de seu ofício. Todavia, os critérios de acesso eram fortemente restritivos, seletivos e poucos conseguiam receber o benefício (POLANYI, 2000).

No cenário apresentado acima, percebe-se que as intervenções do Estado na tentativa de controlar o ócio não possuíam o caráter protetor, mas sim, punitivo. Logo, uma polarização entre os pobres se instaurava: de um lado, encontravam-se aqueles que mereciam ser



assistidos, mesmo que em condições brutais, em troca de sua subsistência; e do outro lado, encontravam-se os pobres excluídos.

Concomitante a este período de mudanças, durante os séculos XVIII e XIX, a burguesia se firmava no poder e expandia a ideologia de progresso pelo mundo, fragmentando os antigos modos de vida e consolidando-se como uma visão de liberdade individual, livre mercado, contrato social e ciência racional (ROTTA; REIS, 2007).

A atitude contemplativa diante do mundo foi substituída por uma atitude ativa, de um sujeito que quer ser artífice de seu futuro. O homem, então, busca explicações racionais para suas indagações a respeito da natureza, da vida, da organização social, da história e do futuro. A razão desponta como o melhor remédio contra o dogmatismo, contra o conhecimento ilusório, contra as emoções, sentimentos e paixões, contra o êxtase místico e a crença religiosa (CHAUÍ, 2001).

Nessa acepção, as ideias liberais foram difundidas, impulsionadas pelo capitalismo já instalado com a Revolução Industrial. Os indivíduos eram livres para exercer suas escolhas, porém, apesar de oportunizar a autonomia nas decisões, precisavam, ao mesmo tempo, pagar o preço por elas, pois o Estado não deveria mais interferir no mercado e no bem estar social. Esse período liberal é destacado por Behring e Boschetti (2009), como em período de:

[...] *Manutenção de um Estado mínimo*. Para os liberais, o Estado deve assumir o papel “neutro” de legislador e árbitro, e desenvolver apenas ações complementares ao mercado. Sua intervenção deve restringir-se a regular as relações sociais com vista a garantir a liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 62).

Os ideais liberais defendiam que o Estado deveria ser o menor possível e que tudo o que fosse estatal deveria ser privatizado. Essa concepção reproduz o monopólio mercantil que produz mais desigualdades sociais. O Estado eximiu-se de suas funções perante a economia e a sociedade em prol da liberdade individual, abrindo caminhos para a regulação da sociedade através da força de mercado. Essa concepção de Estado é incompatível com a formulação de políticas sociais:

[...] *As políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício*. Para os liberais, o Estado não deve garantir políticas sociais, pois os auxílios sociais contribuem para reproduzir a miséria, desestimular o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que poderia ser um risco para a sociedade de mercado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 62).

Cumprer destacar, ainda, que a falsa ilusão de liberdade, proposta pela sociedade capitalista, desencadeou a produção de uma maior desigualdade social. A insegurança social imperava na vida dos trabalhadores em meados do século 16. Com a ascensão do capitalismo, as máquinas foram substituindo a mão de obra, o que levou os trabalhadores a venderem sua força de trabalho por um preço irrisório.

Demo (2006) destaca que o capitalismo produz uma sociedade discriminatória. Além do mais, sua superação não inaugura o fim das desigualdades, mas introduz outras formas mais aceitáveis, mais democráticas. A democracia não examina o fenômeno do poder, apenas tenta “domesticá-lo”. O autor cita que as políticas sociais podem ser contextualizadas, do ponto de vista do Estado, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais.

Política social pode ser contextualizada, de partida, do ponto de vista do Estado, como uma proposta planejada para o enfrentamento da desigualdade social, por trás da política social existe a questão social, definida desde sempre como a busca de composição pelo menos tolerável entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente, e a maioria marginalizada que a sustenta. (DEMO, 2006, p. 14).

A proteção social só viria a ocorrer na virada do século XIX para o XX, com a mobilização e organização da classe trabalhadora. Todos os movimentos sociais que foram surgindo nesse período tinham entre suas causas a reivindicação por mudanças nas condições sociais de vida. Pode-se perceber, então, que a emergência do capitalismo é, portanto, uma condição essencial para o surgimento das políticas de proteção social, as quais se consagraram, posteriormente, como Políticas Sociais.

[...] com o desenvolvimento das forças produtivas (ou, na interpretação keynesiana, em função do ainda insuficiente desenvolvimento), um contingente da população fica excluído do mercado de trabalho, e ao não poder vender sua força de trabalho, não tem fonte de renda que lhe permita adquirir no mercado bens e serviços. Para enfrentar esse hiato, segundo Keynes, o Estado deve passar a intervir em dois sentidos: (a) responder a algumas necessidades (carências)/demandas dessa população carente; (b) criar as condições para a produção e o consumo, incentivando a uma contenção do desemprego ou uma transferência de renda (seguridade social e políticas sociais). Promove-se o chamado "círculo virtuoso" fordista-keynesiano. (MONTAÑO, 2012, p. 275).

Nesse contexto, com a chegada do século XX, o termo cidadania ganhou sentido, consagrado pelo estudioso Marshall. Para ele, o termo cidadania é dividido em três elementos: o civil, o político e o social:

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. [...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Marshall (1967) ainda cita que esses três elementos aconteceram em períodos diferentes: os direitos civis no século XVIII, os políticos no XIX e os sociais no XX. Esses direitos, conquistados em uma dada ordem cronológica, permitiram um grande progresso no provimento do Bem-Estar Social.

O Estado do Bem-Estar Social nasceu com a Revolução Francesa, em contraponto ao Estado Liberal, o qual, por sua vez, pôs fim ao Absolutismo que imperava na Europa. Segundo Santos (1987), o Estado de Bem-Estar Social surge como uma ideia de ligação entre o crescimento econômico e as políticas sociais, entre o capitalismo e a democracia.

A Revolução Francesa, de 1789 a 1799, criou condições para a formulação dos direitos sociais, abrindo caminho para a criação de um Estado Democrático. A tríade “liberdade, igualdade, fraternidade” tornou-se popular com a Revolução Francesa e a condição que se instalava a partir de então era: o Estado tem o dever de garantir o direito à *Liberté, Egalité, Fraternité*.

A emergência do Estado de Bem-Estar Social, também chamado de *Welfare State*<sup>1</sup>, caracterizou o Estado como um novo modelo, inerente às relações sociais de produção capitalista, interferindo em aspectos da vida econômica, social e política. Essas radicais transformações contribuíram para um novo modelo de crescimento, pleno emprego e distribuição de renda, constituindo um novo compromisso com as classes sociais (SANTOS, 2013). Assim,

[...] de um lado é mister saber defender o lugar do Estado, do serviço público, pois toda sociedade necessita dessa instância competente e democrática. De outro, é fundamental manter o controle do Estado de baixo para cima, pois sua qualidade não está nele, mas na cidadania organizada que o sustenta. (DEMO, 2006, p. 44).

---

<sup>1</sup> A definição de *Welfare State* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente (GOMES, 2006, p. 203). Evidentemente, o Brasil, nunca chegou a atingir tal situação.

As transformações políticas no contexto internacional motivaram os movimentos sociais no Brasil. Essas reivindicações concretas de melhorias das condições sociais, por sua vez, foram sustentadas pelos ideais de liberdade e igualdade. Entretanto, diante da desigualdade vivenciada, no Brasil, nunca houve a garantia universal do Bem-Estar da população. Com efeito,

Nos países pobres periféricos não existe o *Welfare State* nem um pleno keynesianismo em política. Devido à profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não são de acesso universal, decorrentes do fato da residência no país ou da cidadania. São políticas “categoriais”, isto é, que tem como alvo certas categorias específicas da população, como trabalhadores (seguros), crianças (alimentos, vacinas) desnutridas (distribuição de leite), certos tipos de doentes (hansenianos, por exemplo), através de programas criados a cada gestão governamental, segundo critérios clientelísticos e burocráticos. Na América Latina, há grande diversidade na implantação de políticas sociais, de acordo com cada país [...]. (FALEIROS, 1991, p. 28).

No Brasil, as formulações das políticas sociais foram mais impactantes na vida dos trabalhadores nos anos 80, após o processo de transição política desenvolvido em uma conjuntura de agravamento das questões sociais<sup>2</sup> e escassez de recursos. As políticas sociais brasileiras sempre tiveram um caráter assistencialista, paternalista e clientelista, com o qual o Estado, por meio de medidas paliativas e fragmentadas, intervém nas manifestações da questão social, preocupado, inicialmente, em manter a ordem social (SARAMAGO, 2009).

Com a descentralização das políticas públicas, que teve como marco legal a Constituição Federal de 1988, foram consolidadas algumas conquistas pautadas na equidade<sup>3</sup> e universalidade<sup>4</sup>. As questões sociais passaram a ser concebidas como um direito do cidadão e dever do Estado. No Art. 6, fica determinado: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988, p. 7).

<sup>2</sup>Segundo Iamamoto (1998, p. 27) “A Questão Social é apreendida como um conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”. Portanto, essa expressão não se trata de um termo do senso comum e sim com conceito relevante para as Ciências Sociais.

<sup>3</sup>Equidade: “É um apelo à justiça voltado a correção da lei e através dela se intervém para julgar, não com base na lei, mas com base na justiça que a própria lei deve realizar. Nota-se que as definições de universalidade e equidade relacionam-se aos princípios de igualdade.” (ABBAGNANO, 2007, p. 983).

<sup>4</sup>Universalidade: Segundo Abbagnano (2007, p. 983) o universal é o que é ou deve ser válido para todos e está associado à ideia de justiça, ou seja, a ideia de universalidade fica compreendida por aquilo que é comum para todos.

Entre as políticas públicas sociais, o foco de interesse deste projeto foi sobre a política pública responsável pelo fornecimento de Alimentação Escolar, também conhecido como PNAE. A seguir, apresentam-se aspectos históricos que influenciaram na formulação das Políticas Sociais voltadas à alimentação e os avanços conquistados pela descentralização do PNAE.

### **3 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: DA CENTRALIZAÇÃO À DESCENTRALIZAÇÃO**

#### **3.1 Histórico e evolução**

No início do século XX, houve uma intensa mobilização, provocada pela sociedade brasileira, no combate à desnutrição de “grupos vulneráveis”. Nesse período histórico, destacam-se o “Movimento Contra a Carestia” (1914), os “Comitês de Combate à Fome” (1918) e a “Marcha da Fome” (1930) (ARRUDA; ALMEIDA, 2005). Esses movimentos reivindicavam o combate a fome no país.0

Nessa perspectiva, vê-se a importância da análise do período histórico para a compreensão das políticas públicas. Através da sua história, é possível identificar as condições econômicas, políticas e sociais do país, compreender as circunstâncias em que foram implantadas e sua relação com a sociedade e o Estado.

A preocupação do Estado com as políticas de proteção social surgiu neste período de manifestações populares. A alimentação das famílias, dos escolares e dos trabalhadores de fábricas foi um dos temas centrais da proteção social na década de 1930.

Nesse contexto instalado pela “Revolução de 1930”, Getúlio Vargas assumiu o governo provisório criando o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MINESP). Este ministério teve, em função de destaque, a “tríade mentora da educação brasileira”, Anísio Teixeira (1900-1971), Fernando de Azevedo (1894-1974) e Lourenço Filho (1897-1970), e a dupla Josué de Castro e Dante Costa, os quais atuaram como os pioneiros no combate à fome e defesa da alimentação escolar como política estatal (CARVALHO, 2009).

Em face dos problemas alimentares, essas adversidades não preocupavam apenas os brasileiros, mas também vários organismos internacionais. Um demonstrativo desse panorama mundial ocorreu na realização da Conferência de Alimentação de *Hot Springs*, convocada pelos Estados Unidos, em 1943, para tratar de problemas fundamentais pós-guerra. As 44 nações ali reunidas, confessaram as condições reais de alimentação dos seus povos e planejaram medidas conjuntas para extinguir a “mancha negra” que representava populações subnutridas e famintas (CASTRO, 1959).

Em meio a esse clamor, que assumiu proporções internacionais, foi necessário ampliar e intensificar os estudos sobre alimentação do mundo inteiro. Entre os estudiosos brasileiros

está Josué de Castro, que desempenhou papel fundamental ao transformar o tema alimentação em assunto de interesse de Estado.

Josué de Castro escreveu vários trabalhos sobre a situação geral da fome e da desnutrição no Brasil, sobretudo na região Nordeste. Entre suas obras, sobressaem-se: **A alimentação brasileira à luz da geografia humana** (1937), **O problema da Alimentação no Brasil** (1939), **O Programa Nacional de Merenda Escolar** (1954), **Documentário do Nordeste** (1965). Pode-se observar, já em 1954, a preocupação de Castro em relação à Alimentação Escolar. Foi justamente nesse aspecto que escreveu sua obra mais conhecida, **Geografia da Fome** (1957). Os estudos feitos por Josué de Castro fazem refletir sobre a causa dos problemas decorrentes da fome e a ameaça que representava para a humanidade.

Quanto à fome, foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social – a revolução russa – na qual pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse do seu cômodo sonho e se apercebesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapada com uma peneira aos olhos do mundo. (CASTRO, 1959, p. 21).

Ressalta-se que, anteriormente, a alimentação escolar não se constituía como um campo de intervenção do Estado, ficando a cargo de campanhas de caráter privado e beneficente que contribuía voluntariamente:

As Caixas Escolares eram uma espécie de fundo administrado pela direção das escolas para a qual contribuía pais de alunos que possuíam algum recurso e eram destinadas a suprir as necessidades básicas de outros mais pobres, tais como uniforme, sapato, e comprar de gêneros para a merenda. (MIELNICZUCK, 2005, p. 32).

Foi no governo de Vargas que a alimentação foi identificada como um problema de saúde pública e que se consolidou a ideia da necessidade de uma política para Alimentação. Na segunda metade da década de 30, o governo Vargas, como parte de sua política trabalhista, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), com os encargos de promover a instalação de refeitórios em empresas maiores e fornecer refeições nas menores, vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com famílias numerosas, garantir proporcional educação nutricional, formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população (SILVA, 1995). O SAPS foi promulgado em 5 de agosto de 1940, pelo Decreto-Lei nº 2.478 (BRASIL, 1940).

Dante Costa, chefe da Seção Técnica da SAPS, criou, entre as medidas já citadas, em 1942, um serviço de desjejum escolar. Costa era especialista em alimentação escolar e se

preocupava com o atendimento às necessidades nutricionais dos alunos (RODRIGUES, 2007). Aqui ficam evidentes as primeiras iniciativas públicas no campo da alimentação escolar.

As políticas alimentares se direcionavam aos grupos de risco, logo, a infância passa a ser identificada como um grupo de risco, sendo a escola um local privilegiado para atender a tal grupo. Dentro desse panorama, a alimentação veiculada à educação começou a se desenvolver.

O SAPS, no decorrer de sua vigência (1940-1967), foi responsável por uma infinidade de ações no campo da nutrição (VASCONCELOS, 2005). Outros dois organismos nasceram na década de 40: em 1944, o Instituto Técnico de Alimentação (ITA), subordinado à Coordenação de Mobilização Econômica; em 1945, é criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), através do Decreto-Lei n. 7.328, de 17 de fevereiro de 1945. (ARRUDA; ARRUDA, 2007). Entre as principais funções do CNA, estão:

Art. 7º Caberá à Comissão Nacional de Alimentação:

- 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, 1940, p. 1).

Segundo Silva (1995), em janeiro de 1946, foi criado o Instituto Nacional de Nutrição (INN), que incorporou o Instituto de Tecnologia Alimentar já citado. A nova entidade era dividida em pesquisa biológica, pesquisa social, educação alimentar e patologia clínica.

Em 1952, foi criado um plano denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, abrangendo inquéritos alimentares, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos e a alimentação escolar. Desse plano original, o único programa que sobreviveu foi o de Alimentação Escolar, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente UNICEF (*United Nations International Children Emergency Fund*) (SILVA, 1995).

No período de 1950 a 1954, vários programas foram aprovados pelo FISI para beneficiar o Brasil, entre eles: assistência materno-infantil; usina de pasteurização do leite em João Pessoa e alimentação de crianças e adolescentes; equipamentos de novas instituições de



proteção à maternidade e à infância e treinamentos de parteiros; alimentação de crianças gestantes; fábricas de leite em pó e bolsa de estudos (LIMA, 2009).

Segundo Arruda e Almeida (2005), o atendimento ao educando foi concretizado oficialmente, em caráter experimental, em agosto de 1954, durante o segundo governo de Getúlio Vargas, sob o título de Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME). Este programa beneficiava apenas algumas regiões mais ‘carentes’ do país, como o Nordeste. No ano seguinte, o PNME tornou-se responsabilidade do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e passou a ser denominado Campanha de Merenda Escolar (CME) pelo Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955.

Dentre os objetivos da Campanha, Moyses e Collares (1997) destacam a melhoria das condições nutricionais e da capacidade de aprendizagem e consequente redução dos índices de absenteísmo, repetência e evasão escolar, além do aumento da resistência às infecções, melhoria dos hábitos alimentares e das condições de ingresso às escolas, através da proteção aos pré-escolares. Os mesmos objetivos persistem até hoje no PNAE.

Moyses e Collares (1997) ressaltam que, para garantir o funcionamento da CME, o Governo Norte Americano, por meio de convênio firmado entre o MEC e o FISL, fornecia leite em pó, visando a doação dos excedentes da produção norte-americana para as nações ‘carentes’.

Em 1956, a CME passou a ser chamada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), ampliando sua abrangência para todo o território brasileiro. Em 1965, foi reformulada, criando-se a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), através do Decreto nº. 56.886/65 (BRASIL, 1965). Nesse decreto, considerando que o Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Cultura vinha se desenvolvendo no âmbito de assistência e educação alimentar aos escolares em todo o território nacional, acrescentou-se às suas finalidades a possibilidade de estender seus programas de assistência e educação alimentar às instituições gratuitas de educação pré-primária, supletiva e de grau médio, não sendo mais um programa apenas de distribuição da alimentação escolar.

Entre 1965 a 1968, percebeu-se um afastamento gradual dos governantes em relação à Campanha em decorrência do golpe militar de 1964. É possível afirmar que a participação internacional no Programa de Alimentação Escolar brasileira foi intensa por um período de 15 anos, entre 1955 a 1970 (LIMA, 2009).

O programa de ajuda alimentar Norte-Americano tinha como lema “Alimento para a Paz”, no entanto, por traz desse “benefício”, havia o interesse dos Estados Unidos da América

de livrar-se dos alimentos excedentes que prejudicavam o preço dos alimentos no mercado mundial.

A CNAE permaneceu até 1972, quando criou-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, um programa mais amplo que tinha como atribuição: I) assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, inclusive quanto à educação nutricional; II) elaborar e propor ao Presidente da República o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), III) funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição.

O primeiro Pronan (1973-1974) teve sua execução prejudicada por dificuldades administrativas. O programa nem chegou a ser implantado. Já o Pronan II (1976-1979) teve mais êxito, estabelecendo critérios, tais como:

- a) a população-alvo deve ser escolhida com base na vulnerabilidade social, considerando como variável determinante a renda e como limite a renda familiar de até dois salários mínimos; b) a prioridade de faixa etária deve considerar a vulnerabilidade biológica, para atendimento ao período de vida do ser humano em que ele é, por condições fisiológicas, mais vulnerável às agressões das deficiências nutricionais;
- c) a seleção do suplemento alimentar deve dar preferência aos alimentos tradicionais, levando em consideração que a dieta de quase todas as pessoas gira em torno de um grupo reduzido de alimentos, dos quais deriva a maior parte das calorias e proteínas; d) a opção por alimentos básicos fundamenta-se também no seu custo comparativo mais baixo, somado à necessidade de estimular os pequenos e médios produtores rurais, que constituem o núcleo de produção desses alimentos, canalizando, dessa maneira, o volume de compra dos programas de suplementação alimentar para assegurar uma demanda aos pequenos produtores e reduzir, ao mesmo tempo, os canais de comercialização do que produzem. (ARRUDA; ARRUDA, 2007, p. 321-322).

Nesse período, o governo brasileiro passou a assumir definitivamente todos os custos operacionais com a alimentação escolar, dispensando os bens e recursos de origem externa.

No ano de 1979, a nomenclatura mudou e passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e, no ano de 1983, o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE) deu lugar à Fundação de Assistência ao Educando (FAE), municipalizando o programa de reforço alimentar.

Segundo pesquisa desenvolvida por Draibe (1998), os principais problemas enfrentados na ampliação do PNAE a nível nacional eram, em ordem decrescente, o atraso na chegada dos gêneros (50,9%), a falta de gêneros alimentícios (46,4%) e a distribuição de produtos com data de validade vencida (26,9%).

Cabe destacar que, com as iniciativas públicas e privadas, a preocupação com a fome era constante. No governo do presidente Fernando Collor de Mello, iniciou-se a constituição

do movimento social Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, liderado pelo sociólogo Hebert de Souza, o Betinho<sup>5</sup>. O movimento foi lançado oficialmente em 8 de março de 1993 (VASCONCELOS, 2004).

No governo de Itamar Franco, na tentativa de melhorar a qualidade das refeições e diminuir os custos operacionais decorrentes da centralidade da gestão da alimentação escolar, promulgou-se a Lei Federal nº 8.913/94, a qual regulamentou a descentralização do PNAE (BRASIL, 1994). Esse regulamento criou os Conselhos de Alimentação Escolar, decretando que os recursos financeiros destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios referentes ao PNAE só seriam repassados mediante a criação dos CAE.

Então, instituiu-se a formação do CAE como uma condição para o funcionamento do PNAE, sendo um mecanismo de controle social sobre os recursos repassados aos Estados e municípios. Hoje, a constituição do CAE ainda é uma das condicionalidades para o repasse do recurso financeiro do FNDE.

Em 1997, a FAE foi extinta e suas funções foram incorporadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que gerencia o programa até os dias atuais. O FNDE é responsável pela normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização da execução das ações (RODRIGUES, 2013).

Apesar da regulamentação da descentralização do PNAE, a sua consolidação aconteceu quatro anos depois com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, quando o FNDE passou a transferir o recurso financeiro por meio do repasse direto e automático às Entidades Executoras dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1998).

A exigência da constituição dos CAEs nos municípios brasileiros aconteceu com a Medida Provisória nº 1979-20, de 29 de junho de 2000, ficando definido que:

§ 7º Fica o FNDE autorizado a não proceder o repasse dos recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, na forma estabelecida pelo seu Conselho Deliberativo, comunicando o fato ao poder legislativo correspondente, nos seguintes casos:

---

<sup>5</sup>O sociólogo Hebert José de Souza (1935-1997), o Betinho, um dos mais notáveis defensores dos direitos humanos que o país já conheceu teve sua trajetória marcada pelas distintas conjunturas políticas. Entre todas as campanhas que Betinho se envolveu, a da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida foi aquela que alcançou maior repercussão. Um dos mais importantes movimentos sociais do país na década de 1990, a Ação da Cidadania teve como objetivo tratar a fome como problema emergencial e responsabilizar toda a sociedade pela sua solução. Betinho também foi fundador da Ação Popular, militante, exilado político, criador do *Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase)* e ativista contra a AIDS (PANDOLFI, GAZIR, CORRÊA, 2012).

- I - não constituírem o respectivo CAE, no prazo de noventa dias, a contar de 5 de junho de 2000;*
- II - não apresentarem a prestação de contas;*
- III - não aplicarem testes de aceitabilidade e controle de qualidade dos produtos adquiridos com os recursos do PNAE, a ser disciplinado pelo FNDE. (BRASIL, 2000, p. 17. Grifo nosso).*

No ano de 2001, ficou estabelecida a utilização de, no mínimo, 70% dos recursos do PNAE para a aquisição de produtos básicos, priorizando-se os produtos regionais (BRASIL, 2001). Assim, 30% dos recursos financeiros destinados ao Programa devem ser utilizados em gêneros alimentícios fornecidos pela Agricultura Familiar.

A partir de 2003, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Projeto Fome Zero<sup>6</sup> foi criado com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada e em quantidades satisfatórias para todos. Esse Projeto criou condições para que a população brasileira pudesse usufruir de seu direito. O PNAE, assim como muitas outras iniciativas, está integrado ao Programa Fome Zero.

Josué de Castro e Betinho foram os grandes patronos do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Este conselho procurava, com políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, proporcionar a necessária participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas (RODRIGUES, 2007). O resultado da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, deliberou a criação, em setembro de 2006, da Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN:

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. (BRASIL, 2006, p. 1).

Em 2009, com a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho o PNAE redefine seus objetivos, assim conforme disposto no artigo 2º desta resolução fica definido:

---

<sup>6</sup> O Programa Fome Zero (PFZ) é uma política social implementada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 31 de janeiro de 2003, tendo um grande respaldo tanto da sociedade civil quanto da classe política brasileira. O PFZ tinha como principal objetivo dar condições para que todas as pessoas pudessem fazer três refeições diárias. (FREITAS, 2011).

- I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;
- II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;
- III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;
- V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;
- VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. (BRASIL, 2009, p. 1).

Além disso, houve a ampliação do PNAE para todos os alunos da rede pública. Outra mudança importante ocorreu em 2013, com a inclusão do atendimento para alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado – AEE, para os da Educação de Jovens e Adultos semipresencial e para aqueles matriculados em escolas de tempo integral (BRASIL, 2015b).

Por fim, a legislação mais recente do PNAE foi promulgada em 2013. A Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, prevê, entre outras questões já definidas na Lei nº 11.947, o fortalecimento das ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) nas escolas, com o objetivo de prevenir e combater a obesidade e as doenças a ela relacionadas.

É visível, com base nesse histórico, que a questão da alimentação escolar sempre guardou estreita relação com a educação e a aprendizagem. A seguir, apresenta-se uma linha de tempo com marcos de referência das políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil.

TABELA 1 – Linha de tempo: marcos de referência das Políticas de Alimentação no Brasil

(continua)	
Ano	Marcos de referência
1914	Movimento Contra a Carestia
1918	Comitê de Combate a Fome
1930	Marcha da Fome
1940 – 1967	Criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1944	Instituto Técnico de Alimentação (ITA)

<b>1942</b>	Serviço de Desjejum Escolar
<b>1945</b>	Comissão Nacional de Alimentação (CNA)
<b>1946</b>	Instituto Nacional de Nutrição (INN)
<b>1952</b>	Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil
<b>1954</b>	Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME)
<b>1955</b>	PNME tornou-se responsabilidade do Ministério da Educação e Cultura (MEC)
<b>1955</b>	Campanha da Merenda Escolar (CME)
<b>1956</b>	Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME)
<b>1965 – 1972</b>	Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)
<b>1972</b>	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)
<b>1973-1974</b>	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição I (PRONAN I)
<b>1976 – 1979</b>	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição II (PRONAN II)
<b>1979</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
<b>1983</b>	Gerência pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)
<b>1993</b>	Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida
<b>1994</b>	Criação do Conselho de Alimentação Escolar e Regulamentação da Descentralização do PNAE - Lei Federal nº 8.913/94
<b>1997</b>	Gerenciamento pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
<b>1998</b>	Consolidação da Descentralização do PNAE e Exigência na instituição dos CAEs – Medida Provisória nº 1.784
<b>2000</b>	Obrigatoriedade na instituição dos CAEs - Medida Provisória nº 1.979-19
<b>2001</b>	Obrigatoriedade na aplicação de 30% do recurso para a Agricultura Familiar
<b>2003</b>	Fome Zero
<b>2006</b>	Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)
<b>2009</b>	Lei nº 11.947, de 16 de junho, trouxe novos avanços ao PNAE
<b>2013</b>	Resolução FNDE nº 26 – Fortalecimento das ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN)

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

No Brasil, as políticas sociais surgiram a partir da insegurança social que imperava na população. Os movimentos de lutas sociais foram tomando dimensões cada vez maiores e, impulsionados por necessidades presentes, foram conquistando seu espaço no campo dos direitos sociais.

A relativa ausência do Estado no campo social e a livre regulação pelo mercado permitem refletir sobre o distanciamento dessa esfera na proteção dos cidadãos. O cenário foi se transformando e a crescente mobilização da sociedade civil impulsionou a garantia da liberdade de expressão e a participação social, com conseqüente conquista de direitos sociais.

Ao se analisar o histórico das políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil, com início na década de 30, no governo de Getúlio Vargas e sob grande influência de estudiosos como Josué de Castro, percebeu-se que as primeiras iniciativas de assistência do Estado à

alimentação aconteceram em meio a Revolução de 30, porém, consolidaram-se, em direito social e dever do Estado, somente a partir da Constituição de 1988.

Apesar de as políticas sociais constituírem um foco específico e diferenciado das demais políticas públicas, são campos multidisciplinares que envolvem aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e históricos. Assim, cumpre, pois, considerar que muito se avançou na conquista dos direitos sociais e há, ainda, muitos aspectos que carecem de maior atenção e investimento público.

Pelos marcos históricos apurados e anteriormente contextualizados, foi possível identificar as influências que o contexto histórico, educacional, econômico e cultural tiveram na conquista por direitos sociais ligados à alimentação escolar. Essas conquistas aconteceram gradativamente, por meio da reivindicação ao direito humano à alimentação adequada. Pôde-se notar, também, que o processo de descentralização não aconteceu sem tensões envolvendo interesses internacionais.

Devido ao foco de análise deste trabalho, julgou-se necessário apresentar algumas concepções do CAE, objeto a ser investigado, buscando compreender as matrizes que conduzem a sua implantação, seus objetivos e atuação, bem como sua análise.

### **3.2 O Conselho de Alimentação Escolar**

Como destacado preliminarmente, o processo de descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE foi iniciado em 1994, resultando nas primeiras iniciativas de criação dos CAE, que se constituíam uma possibilidade de participação e controle da sociedade no processo de tomada de decisões em relação à gestão dos recursos públicos, materializando a gestão democrática.

A participação da comunidade local através do CAE garante a prática da cidadania, uma vez que o cidadão faz uso de seus direitos. Nota-se que a condição de agentes passivos pode se transformar em uma postura ativa que se mantém no decorrer do processo de representação. Santos (2002, p. 457) ressalta que o fortalecimento dessas experiências está “abrindo espaço para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para a inclusão social”.

Assim, o CAE pode representar um elemento essencial para assegurar que o governo atinja seus objetivos de uma maneira transparente, eficaz, efetiva e dentro das normas legais

da ordem democrática, zelando pela qualidade da alimentação escolar e fiscalizando aquilo que é nosso.

O controle social na aplicação dos recursos públicos colocados à disposição do Estado é um fator importante na efetivação das políticas públicas.

No Brasil, a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980. A utilização da expressão com este sentido foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da ditadura militar. (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 127).

Nesse sentido, o controle social sobre o PNAE, traduzido pelo papel dos conselhos, reproduz um momento de relevante expressão política da sociedade ao apoderar-se da complexa função de participar da gestão de uma política pública.

Diante da importância do CAE para a execução dessa política pública, salientam-se as suas atribuições, definidas na Resolução 038/2009, conforme Art. 27, na qual está previsto, aos seus membros, desempenhar as seguintes ações:

- I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução;
  - II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
  - III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos;
  - IV - receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE (anexo IX), conforme art. 34 e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa.
- Compete, ainda, ao Conselho de Alimentação Escolar:
- I – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;
  - II – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;
  - III - realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares;
  - IV - elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução. (BRASIL, 2009, p. 15-16).

Essa mesma Resolução define que o CAE deve ser composto por 1 representante indicado pelo Poder Executivo; 2 representantes dentre as entidades de docentes, discentes (maiores de 18 anos) ou trabalhadores na área de educação, indicados pelo respectivo órgão de classe; 2 representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares; e 2 representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em



ata (BRASIL, 2009). Para cada representação titular, exige-se a indicação de um membro suplente. Dessa maneira, a composição do CAE contempla 7 membros titulares e 7 membros suplentes. O exercício do mandato dos conselheiros do CAE tem duração de quatro anos e é um serviço voluntário e não remunerado.

A Resolução nº 38, de 29 de janeiro de 2009, reformulou essa composição, excluindo a representação do Legislativo na composição do CAE e acrescentando dois representantes da sociedade civil. Nessa mesma Resolução, fica definido o veto à indicação do ordenador das despesas das Entidades Executoras para compor o CAE. Essas evoluções podem ser consideradas um marco na consolidação do CAE, pois intensificaram a descentralização da gestão do PNAE, antes associada ao poder legislativo local e ao ordenador de despesas, permitindo uma melhor participação da comunidade no acompanhamento e fiscalização das ações do PNAE e preservando a autonomia do conselho.

Diante dessa Resolução, a composição dos conselheiros pode permitir uma efetiva representação da comunidade, desde que estejam comprometidos, sejam atuantes e representem os interesses coletivos da sociedade. Entretanto, além do despreparo dos cidadãos, são tímidos os meios disponíveis na sociedade para se enfrentar esse desafio. Com efeito:

Um fator interessante destacado no discurso é a relação individual/coletivo existente nesses espaços. O movimento que se inclina à participação se inicia com base em um conjunto de interesses individuais e, a partir disso, nesses espaços, com mecanismos de consenso seriam definidas lutas prioritárias para melhoria da comunidade. A participação aparece, dessa forma, não só como meio para ganhos coletivos, mas também individuais. (VIEIRA, 2013, p. 599).

Acredita-se que os conselhos sinalizam a possibilidade de avanços na gestão democrática das políticas públicas, proposta pela Constituição Cidadã, impulsionando uma prática mais participativa e com responsabilização pública, articulada a mecanismos de prestação de contas, conhecidos como *accountability*.

Além disso, a atuação descentralizada dos conselhos locais permite a superação das diferenças globais das políticas, possibilitando um formato mais específico e que caminha no sentido da equidade e autonomia. O fortalecimento de canais de comunicação com a comunidade é indispensável nesses espaços, tanto para a mobilização das pessoas quanto para a articulação com as necessidades reais da comunidade.

A consolidação de uma sociedade democrática, em toda a totalidade que o termo pode representar, perpassa a construção de uma realidade de direitos sociais. Parece haver uma

dificuldade de efetivar a participação, o controle social e fazer valer a representação dos conselhos. Como uma utopia possível, tem-se o desafio urgente de buscar mecanismos que minimizem os efeitos deletérios de sua fragmentação e potencializem a atuação dos conselhos.

No capítulo que segue, pretendeu-se analisar alguns conceitos relevantes no desenvolvimento deste estudo, que se traduz na gestão democrática e as interpretações a ela vinculadas.

## **4 GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO INDUTORA DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL**

A proposta deste capítulo foi contextualizar o eixo condutor do trabalho, para o qual foram selecionados autores que discutem gestão democrática, controle social e participação, permitindo estabelecer uma relação entre esses conceitos. A intenção é registrar algumas percepções que permitam exemplificar as contradições do processo, perceber possíveis avanços e obstáculos, os quais contribuíram para a análise empírica.

### **4.1 A consolidação da gestão democrática e sua relação com o controle social e a participação**

A construção de uma narrativa histórica sobre o processo democrático caracteriza-se pela lenta passagem da ditadura, que durou 21 anos (1964-1985), para a democracia constitucional, até hoje vigente. Analisar, mesmo que brevemente, esse processo histórico é extremamente relevante para compreender o rumo que o Brasil tomaria após o término do governo militar.

No dia 31 de março de 1964, militares contrários ao governo de João Goulart assumiram o poder por meio de um golpe, implantando um regime ditatorial. Nesse período, foi restringido o direito ao voto, a participação popular e foram instituídas torturas e a violência física contra os opositores do regime. O Regime Militar provocou mudanças profundas nas relações do Estado e Sociedade e caracterizou-se pela centralidade e a exclusão da sociedade no processo decisório das políticas públicas.

Durante a ditadura militar, foram editados 17 atos institucionais e o mais polêmico e violento foi o de Número 5. O AI-5, editado em 13 de dezembro de 1968, apresentava, entre as principais medidas: cassação dos mandatos eletivos federais, estaduais e municipais no interesse de “preservar a Revolução”; eleições indiretas para governadores; dissolução de todos os partidos políticos; e criação de dois novos grupos políticos: a Aliança Renovadora Nacional (Arena), que reuniu os governistas, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que reuniu as oposições consentidas, que na prática não apresentaram ideais contrárias. Os cidadãos foram cassados de seus direitos políticos:

Art. 5º - A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultaneamente, em:

- II - suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;
- III - proibição de atividades ou manifestação sobre assunto de natureza política;
- IV - aplicação, quando necessária, das seguintes medidas de segurança:
  - a) liberdade vigiada;
  - b) proibição de frequentar determinados lugares;
  - c) domicílio determinado. (BRASIL, 1968, p. 1).

Foi nesse cenário, de absoluta ausência de espaços para o exercício da liberdade de expressão, que era possível perceber as reivindicações que pleiteavam a implementação de uma nova ordem democrática. A população almejava pela participação social. Nesse período, surgiram movimentos em favor da anistia e das eleições diretas, que culminaram com a promulgação, em 5 de outubro de 1988, da Constituição Federal, também conhecida como Carta Magna ou Constituição Cidadã, que representou um grande avanço na conquista de direitos. A inserção dos direitos sociais na Constituição Cidadã foi fruto da abertura democrática e da intensa mobilização popular que passaram a pressionar e exigir que suas reivindicações fossem incluídas na Constituição Federal. Esta conquista está claramente destacada no Art. 1 da Constituição Federal de 1988:

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

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988, p. 11).

Nesse plano, as reivindicações da população marcaram a conquista dos direitos sociais e contribuíram para a redemocratização do Brasil. Esses princípios constitucionais permitiram a participação política e a intervenção direta da comunidade em atividades públicas, concretizando a abertura de um espaço democrático de direito. Nota-se que a Constituição de 1988 emergiu como marco do Estado democrático de direito, decorrente, sobretudo, dos princípios constitucionais, que zelam pela participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas.

Entre os princípios constitucionais, o Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” ampliou o exercício da cidadania, garantindo o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Além disso, no inciso II, fica prevista a “participação

da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1988). Assim, a partir dessa lei maior, surgiram as legislações específicas em cada área, que asseguram a participação da comunidade na gestão das políticas.

Com isso, os conselhos foram criados e configuram um novo espaço de participação da sociedade em relação ao Estado ao proporcionar o acesso da população às instâncias decisórias. Ressalta-se a relevância da criação de canais legítimos de participação social que promovam um ambiente democrático e permitam, de fato, a participação cidadã na formulação e gestão de políticas públicas e, conseqüentemente, atuem como mecanismos de controle público sobre as ações do Estado.

Para a consolidação de ambientes favoráveis que promovam a participação, é necessária a construção da gestão democrática, pois, segundo Santos (2002, p. 27), “não há democracia sem condições reais de democracia”. De igual forma:

A criação de ambientes participativos é, pois, uma condição básica da gestão democrática. Deles fazem parte a criação de uma visão de conjunto da escola e de sua responsabilidade social; o estabelecimento de associações internas e externas; a valorização e maximização de aptidões e competências múltiplas e diversificadas dos participantes; o desenvolvimento de processo de comunicação aberta, ética e transparente. Esse ambiente participativo dá às pessoas a oportunidade de controlar o próprio trabalho, ao mesmo tempo que se sentem parte orgânica de uma realidade e não apenas apêndice da mesma ou um mero instrumento para a realização dos seus objetivos institucionais. (LÜCK, 2000, p. 25).

Não é, pois, por acaso que a participação surge como um mecanismo fundamental para garantir a gestão democrática, capaz de envolver toda a comunidade nas decisões, formulações de propostas, implementação, acompanhamento e avaliação das ações. Porém, diante da diversidade de pensamentos, interesses e interferências, registram-se várias formas de participação, com significado, abrangência e alcance variados:

[...] da simples presença física em um contexto, até o assumir responsabilidade por eventos, ações e situações. Assim, é coerente o reconhecimento de que, mesmo na vigência da administração científica, preconiza-se a prática da participação: em toda e qualquer atividade humana, por mais limitado que seja seu alcance e escopo, há a participação do ser humano, seguindo-a, sustentando-a, analisando-a, revisando-a, criticando-a. (LUCK, 1998, p. 2-3).

A participação, conquistada pelos princípios de gestão democrática, pode ser entendida como um processo complexo, pois envolve diferentes possibilidades de atuação dos sujeitos. Todavia, a criação de canais de controle social, como os conselhos, não garante a

participação, o compartilhamento das decisões e do poder. Como decorrência, muitos conselhos configuram-se como mecanismos legitimadores de decisões já tomadas centralmente.

Aliado a esse conceito, surge a denominação controle social, entendida como a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas sociais, avaliando os objetivos, os processos e os resultados (BRASIL, 2008). A participação da comunidade nos processos decisórios sobre as políticas públicas é uma condição para que o controle social de efetive.

Para Silva, Sousa e Lima (2010), o controle social corresponde a uma perspectiva de participação, de ação democrática capaz de influenciar no plano decisório governamental quanto ao planejamento e financiamento dos serviços públicos. O controle social relaciona-se intimamente com o processo e resultados da mobilização social da sociedade na luta pela garantia dos direitos humanos e sociais.

No entanto, tal coesão, em geral, enfrenta as tensões próprias da sociedade capitalista. O exercício da democracia torna-se limitado pelo poder econômico, que gera condições sociais desiguais. A maior participação da sociedade civil nos espaços de controle social é bem vista desde que não interfira nos interesses de pessoas com maior poder aquisitivo e influência na direção do Estado.

Do ponto de vista histórico do nosso país, a herança colonialista, patrimonialista e clientelista, combinada com a imposição de uma ditadura militar e econômica, protagonizou um cenário submisso da sociedade. Os brasileiros ficam cada vez mais reféns de ações públicas compensatórias e das políticas neoliberais que sustentam a hegemonia do capital. Além disso, a participação da comunidade na gestão das políticas públicas não garante que ela seja positiva e que se consolide com intenções voltadas às necessidades coletivas.

Lück (2000) define a gestão democrática como um processo em que se criam condições e se estabelecem as orientações necessárias para que a comunidade não apenas tome parte das decisões mais importantes, mas assuma o compromisso de efetivá-las. Caso contrário, “uma sociedade autoritária, com tradições autoritárias, com organização autoritária e, não por acaso, articulada com interesses autoritários de uma minoria, orienta-se na direção oposta à da democracia.” (PARO, 2002, p. 19). A prática do autoritarismo, da centralidade, do conservadorismo e da falta de autonomia é ultrapassada e não segue os princípios de gestão democrática. Dessa forma, para que aconteça a gestão democrática, é necessário existir diálogo e comunicação entre os envolvidos.

[...] a gestão democrática não pode ficar restrita ao discurso da participação e as suas formas externas – as eleições, as assembleias e as reuniões. Ela está a serviço dos objetivos do ensino, especialmente da qualidade cognitiva dos processos de ensino-aprendizagem. Além disso, a adoção de práticas participativas não está livre de servir à manipulação das pessoas, as quais podem ser induzidas a pensar que estão participando. De fato, frequentemente, são manipuladas por movimentos, partidos e lideranças políticas, em defesa dos próprios interesses. A participação não pode servir para respaldar decisões previamente definidas, mas deve ser uma forma de levar a equipe escolar a soluções inovadoras e criativas (LIBÂNEO, 2005, p. 335-336).

A gestão democrática é ao mesmo tempo transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência (CURY, 2002). Fortuna (1988, p. 125) complementa que, para que a gestão democrática se concretize, é necessário transferência de informações, dos controles e das avaliações, além de debate e votação das decisões coletivas, normas de gestão regulamentadas e/ou legitimadas por maioria, coerência da gestão com o processo democrático mais amplo da sociedade e vigilância e controle da efetividade das ações.

Reflete-se também que as concepções sobre gestão democrática podem ser construídas a partir de diferentes visões sobre democracia. Analisada sob o aspecto etimológico, a palavra democracia vem do vocábulo grego (*demo* = povo; *kratos* = poder). Logo, pode ser entendida como o poder nas mãos do povo (JORGE, 2013). Assim, a democracia pode ser considerada uma forma de governo em que os cidadãos têm o poder político.

Nesse mesmo sentido, Bonavides (2001, p. 267) conceitua a democracia como uma “[...] forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto, a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo do poder legítimo.” Nesse processo, a participação surge como pilar de sustentação.

Participação é um dos cinco princípios da democracia. Sem ela, não é possível transformar em realidade, em parte da história humana, nenhum dos outros princípios: igualdade, liberdade, diversidade e solidariedade. [...] Em resumo, cada um de nós é responsável pelo que acontece nas questões locais, nacionais e internacionais. Somos cidadãos do mundo e, portanto, corresponsáveis por tudo o que ocorre. A única forma de transformar este direito em realidade é através da participação. (SOUZA, 2006, p. 2).

Percebe-se que conceituar o termo democracia é uma tarefa complexa e plural, por isso, torna-se importante revisitar várias fontes. Nessa perspectiva, Boaventura Sousa Santos (2002) traz uma reflexão: “a representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento.”

(SANTOS, 2002, p. 49). Conclui-se que não há democracia saudável quando os partidos se apropriam de todos os mecanismos da democracia e impedem os cidadãos de participar ativamente.

As transformações ocorridas com a chegada do século XX, aliadas às sociedades heterogêneas, reduziram a democracia a um mero procedimento, ao simples direito ao voto. Nota-se que o sistema gerido pela democracia representativa faz com que os eleitos não tenham responsabilidade nenhuma sobre os cidadãos que os elegem. Desse modo, a escolha de parlamentares permite uma representação livre e independente dos seus representados. Logo, o que se vê é um desinteresse dos cidadãos pela política, uma apatia. As pessoas estão cada vez mais afastadas da vida pública.

Avritzer (2002) observa que, no Brasil, apesar de realmente ter havido democratização do Estado e da sociedade, há permanência de relações hierárquicas e pouco democráticas no interior dos conselhos, o que confirma uma cultura com pouca participação. De acordo com o autor, ainda é bastante significativo o número de comunidades nas quais a própria diretoria das associações decide quais serão as prioridades, o que demonstra que os elementos hierárquicos mantêm sua influência nas formas de deliberação.

Para que o controle social se concretize, a mobilização da sociedade civil organizada deve interferir na gestão pública. Isso pode ser viabilizado de forma coletiva, através da apropriação de processos, participação na deliberação, fiscalização das ações estatais, avaliação crítica, reorientando as ações e prioridades do Estado. Contudo, a sua consolidação depende do ambiente democrático e de condições necessárias à participação cidadã.

Ao se analisar os conceitos que permeiam a gestão democrática, pode-se perceber a fragilidade que os instrumentos democratizantes, representados neste projeto pelo CAE, apresentam. É importante destacar que os conselhos são canais legítimos de participação, mas possuem suas limitações. Entretanto, acredita-se que o controle da comunidade sobre as ações do Estado deve ser incentivado e fortalecido. Para isso, é preciso inverter a lógica orientada de cima para baixo e ampliar a participação ativa dos sujeitos, representantes e representados, preocupados com as questões coletivas.

O entendimento de controle social vem ao encontro daquilo que é previsto no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição”.

Rousseau afirmava que o governante é um comissário do povo, e a fiscalização pelo povo sobre as ações do governo é a forma segura para evitar a usurpação e o predomínio do interesse privado sobre o interesse público (CAMPOS, 2006, p. 115). Porém, esse direito não



se limita apenas ao atendimento de interesses individuais, mas sim das necessidades coletivas. Apesar de já consolidado pela Constituição, a definição de controle social é muito complexa e desafia a refletir sobre suas interpretações.

No campo da sociologia, o conceito de controle social é “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, p.101). Esse conceito também era bastante utilizado na época de ditadura:

Observou-se que durante o período da ditadura existiu um forte controle do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, forma que a classe dominante encontrou para exercer sua hegemonia, dando suporte para a consolidação do capitalismo monopolista. No processo de redemocratização do país a expressão controle social passa a ser compreendida como o controle da sociedade sobre o Estado. (BRAVO, CORREIA, 2012, p. 127).

É oportuno sinalizar que a ênfase ao controle social que aqui foi dada refere-se às ações que os cidadãos exercem para monitorar, fiscalizar, avaliar e interferir na gestão estatal, e não o inverso. Pois, como se viu, também denomina-se como controle social as ações do Estado para controlar a sociedade, que se dão por meio da legislação, do aparato institucional ou mesmo por meio da força.

Assim, o processo de democratização do país permitiu um debate sobre participação social, com a percepção do controle de setores organizados na sociedade civil sobre o Estado. A participação social nas políticas públicas foi concebida na perspectiva do ‘controle social’, de modo que os setores organizados da sociedade participem desde as formulações das políticas públicas – planos, programas e projetos –, acompanhamento de suas execuções, até a definição da alocação de recursos, para que atendam aos interesses da coletividade (CORREIA, 2009).

Essa nova prática obriga os governos a se preocuparem com o acompanhamento das políticas públicas por parte dos usuários e da sociedade em geral. Assim, o controle social que se procurou ressaltar nesta investigação pode ser compreendido como um controle da execução das políticas públicas, realizada por representantes da sociedade, capaz de acompanhar, monitorar, desenvolver e atender às demandas coletivas. Porém, esse controle não está focado apenas nos resultados, mas no planejamento, formulação, implementação, execução e análise dos resultados e impactos produzidos.

[...] acompanhamento do ciclo de elaboração, monitoramento e avaliação da política pública, incluindo a fiscalização, controle e avaliação da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios executados pela rede socioassistencial, tanto pública quanto privada (BRASIL, 2010, p. 5).

Além disso, a capacidade de intervenção da sociedade nas políticas públicas, interagindo, de modo tridimensional entre política, técnica e ética, com o Estado na definição das prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, Estado e governo federal, permite potencializar o controle a partir da vontade social.

Segundo Mészáros (1997, p. 32), entende-se por controle social a criação de mecanismos de avaliação; mecanismos políticos de intervenção, pressão e regulação de interesses; mecanismos ideológicos que reproduzem a opressão, a resignação, a apatia, a omissão e o medo; e, finalmente, o seu entendimento na acepção marxista.

Segundo Bravo e Correia (2012), os mecanismos de controle social, como os conselhos e conferências, destacam algumas posições: a que considera que esses espaços devem ser abandonados pelos movimentos sociais, por estarem totalmente capturados pelo Estado; a que defende os conselhos como únicos espaços de luta para a conquista de mais poder dentro do Estado; e a posição que julga que tais espaços devem ser tensionados e ainda ocupados pelos movimentos sociais, apesar de reconhecer os seus limites em uma conjuntura de refluxo e cooptação de muitos desses espaços.

Desse modo, os conselhos podem perder o sentido original de seu papel, necessário para a manutenção do poder, o que interessa à classe dominante:

Assim, os conselhos podem se constituir em mecanismos de legitimação do poder dominante e cooptação dos movimentos sociais, que em vez de controlar passam a ser controlados. Foi nessa perspectiva que aconteceu o discurso participacionista e de controle social no governo Fernando Henrique Cardoso, na busca das parcerias com a sociedade para enfrentar os problemas sociais de forma solidária, controlando os gastos que deveriam ser mínimos, racionalizados e eficazes. Este é o controle social que interessa às classes dominantes e é funcional para a preservação do seu domínio. (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 136).

A sociedade é tradicionalmente marcada por pessoas que não reconhecem a participação cidadã como um direito e uma necessidade; assim, as práticas não-transparentes não aproximam os cidadãos da gestão das políticas públicas. Verifica-se também as práticas de cooptação, em que os membros representantes da sociedade ficam submissos a interesses superiores, ao invés de agir de acordo com a sua índole. A escolha, de aceitar ou não ser aliciado, depende de cada sujeito envolvido.

Para melhor compreender a dinâmica de funcionamento do CAE, objeto deste estudo, investigou-se de que forma está acontecendo o acompanhamento e controle social das ações do PNAE e analisou-se a representatividade dos conselheiros. No próximo capítulo, apresentam-se os achados da pesquisa que dialogam com a teoria e com a experiência da pesquisadora.

## **5 O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM AÇÃO: A REALIDADE EM TELA**

Nesta parte da pesquisa, mergulhou-se na realidade empírica para responder, na perspectiva de gestão democrática, se a atuação do CAE se consolida como um espaço para o exercício de controle social, segundo os representantes de membros do CAE, diretores das escolas e uma amostra da comunidade de pais não conselheiros. Dentre os objetivos específicos, destaca-se, neste capítulo, a análise da forma como está acontecendo o acompanhamento e controle social das ações do PNAE pelo CAE, qual a dinâmica de funcionamento do CAE do município envolvido e se a atuação dos CAEs está de fato representando os interesses da comunidade, oportunizando a participação da sociedade, ou tem sido apenas uma estratégia para legitimar o PNAE.

Para melhor compreender a dinâmica de funcionamento do CAE no município pesquisado, inicialmente, optou-se por fazer uma análise das leis municipais referentes ao CAE. Dessa forma, foi possível investigar o processo evolutivo e as características de cada legislação, necessários para a compreensão dos resultados dos questionários e demais documentos.

O CAE do município investigado foi criado pela Lei Municipal nº 156/96, de 17 de abril de 1996, com a finalidade de assessorar o governo municipal na execução do programa PNAE, além de auxiliar na educação alimentar junto aos estabelecimentos de Ensino mantidos pelo município, motivando a participação de órgãos públicos e da comunidade na execução de seus objetivos. Das competências definidas nessa lei de criação, muitas estavam ligadas a atribuições que atualmente são destinadas à nutricionista Responsável Técnica pela alimentação escolar, como:

- VII – realizar estudos a respeito dos hábitos alimentares locais, levando-os em conta quando da elaboração de cardápios para a merenda escolar;
- VIII- Realizar campanhas educativas de estabelecimento sobre a alimentação;
- X- Realizar campanhas sobre higiene e saneamento básico, no que respeita seus efeitos sobre alimentação;
- XI- Promover a realização de cursos de culinária, noções de nutrição, conservação de utensílios, junto às escolas municipais. (CAIÇARA, 1996).

Observou-se que muitos dos princípios definidos nessa legislação eram complexos e ultrapassavam as atribuições que atualmente são exigidas pelo CAE. Muitas dessas atribuições desviavam o foco do mecanismo de participação, criado como um instrumento de gestão democrática e capaz de oportunizar o controle da sociedade sobre as ações do Estado,

descentralizando a política de alimentação escolar. A Lei Municipal nº 156/96 definia a seguinte composição para o CAE:

- I- O titular da Secretaria Municipal da Educação e Cultura;
- II- Um representante do Comércio e Indústria do Município;
- III- Um representante dos Professores da Rede Municipal de Ensino;
- IV- Um representante de pais e alunos;
- V- Um representante dos trabalhadores rurais do Município;
- VI- Um representante dos Professores da Rede Estadual de Ensino;
- & 1º - A cada membro efetivo corresponderá um suplente. (CAIÇARA, 1996).

Em 23 de agosto de 2000, com a Lei Municipal nº 424/00, o CAE é reformulado e ganhou a seguinte composição, segundo o que consta em seu Art. 2º:

- I- Um representante do Poder Executivo, indicado pelo Sr. Prefeito Municipal;
- II- Um representante do Poder Legislativo, indicado pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Vereadores;
- III- Dois representantes dos professores da Rede Municipal, indicados pelos respectivos órgãos de classe;
- IV- Dois representantes de pais de alunos, indicado pelo Círculo de Pais e Mestres;
- V- Um representante da Associação Comercial e Industrial de [...], indicado pela diretoria;
- VI- & 1º - A cada membro efetivo corresponderá um suplente. (CAIÇARA, 2000).

Verificou-se que alguns segmentos foram retirados da composição pela Lei Municipal nº 424/00, como: o representante dos trabalhadores rurais, o representante dos Professores da Rede Estadual de Ensino e o titular da Secretaria Municipal da Educação e Cultura; e outros foram incluídos: dois membros representantes de pais de alunos e dois representantes de professores da Rede Municipal e o representante do Poder Legislativo.

Atualmente, o CAE do município é regido pela Lei Municipal nº 1210/2010, de 16 de dezembro de 2010, e tem como composição:

- I- 2 (dois) representantes indicados pelo Poder Executivo, mediante ofício assinado pelo Prefeito, sendo: um titular e um suplente;
- II- 2 (dois) representantes dos Professores da Rede Municipal, eleitos pelo respectivo órgão de classe, sendo: um titular e um suplente;
- III- 2 (dois) representantes dos trabalhadores da Educação, eleitos pelo respectivo órgão de classe, sendo um titular e um suplente;
- IV- 4 (quatro) representantes de pais de alunos, eleitos pelo Círculo de Pais e Mestres, sendo: dois titulares e dois suplentes;
- V- 2 (dois) representantes da Associação Comercial e Industrial de [...], sendo: um titular e um suplente;
- VI- 2 (dois) representantes do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de [...], sendo: um titular e um suplente. (CAIÇARA, 2010).

Nessa composição, retirou-se a presença do Poder Legislativo como membro do conselho e resgatou-se o disposto no inciso V, Art. 2, da Lei de criação, que decretava a presença de representantes dos trabalhadores rurais do município, através do Sindicato dos Trabalhadores Rurais.

O Poder Legislativo, representado pelos membros da Câmara Municipal de Vereadores, é vedado como membro do CAE. Essa ação decorre de preceitos Constitucionais que definem que “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.” Neste mesmo artigo, fica definido que “§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.” Vale esclarecer que o impedimento da participação da Câmara Municipal, através de representação direta no Conselho, não a impede de exercer um papel atuante.

Após a análise das legislações do CAE e das Atas registradas no período de 1996 a 2015, com o intuito de investigar uma realidade e obter resultados que relatassem diferentes pontos de vista, optou-se por realizar questionários com os diferentes segmentos que compõem o CAE, sendo eles: membros titulares da primeira gestão do CAE de 1996, membros titulares da gestão atual do CAE, diretores das escolas municipais e uma amostra de pais de alunos não conselheiros. A partir desses dados, foi possível realizar uma análise mais aproximada do objeto de estudo.

Os questionários foram entregues pessoalmente pela pesquisadora, que procurou convidar, de forma livre e esclarecida, os 41 sujeitos envolvidos; exceto a amostra de pais de alunos, que ficou sob a responsabilidade da direção das escolas. Cada diretor se responsabilizou por conseguir a resposta de 3 representantes de pais de alunos de sua escola. Cabe destacar que o instrumento de coleta de dados foi satisfatório, uma vez que houve a saturação da amostra e todos os sujeitos convidados a participar retornaram com seus questionários preenchidos.

Dos 41 sujeitos que se envolveram na pesquisa, trinta e dois (78,0%) eram do sexo feminino e nove (21,9%) do sexo masculino, com média de idade de 46,02 anos. No que se refere ao nível de escolaridade dos sujeitos, a maioria dos entrevistados tinha Ensino Médio, 11 (26,8%), e Especialização, 11 (26,8%). Uma análise mais detalhada da caracterização da amostra pode ser observada na Tabela 1 do Apêndice A.

Os questionários trouxeram interrogações pontuais sobre a temática, o que facilitou o alcance dos objetivos propostos. Além disso, as questões de múltipla escolha ampliaram as

reflexões dos sujeitos e as questões abertas permitiram que discorressem sobre sua opção de escolha, quando julgassem necessário. Esses instrumentos eram diferentes para cada segmento da amostra analisado; porém, todos procuraram investigar se, de uma perspectiva de gestão democrática, a atuação do CAE se consolida como um espaço para o exercício do controle social segundo os sujeitos analisados.

A seguir, são apresentados os resultados encontrados nos questionários e nas observações, os quais são confrontados com a teoria existente na literatura. Os posicionamentos dos sujeitos diante dos questionamentos realizados foram analisados por categorias, facilitando a identificação dos contrastes e semelhanças. A análise dos dados inicia com a categoria Participação, seguida de Controle Social, Gestão Democrática e Descentralização.

### **5.1 Participação no Conselho de Alimentação Escolar: um percurso interpretativo sobre os relatos, vozes e leituras**

Nesta seção, buscou-se apresentar uma reflexão sobre a participação como princípio para a gestão democrática, tendo como protagonista o CAE do município em estudo. Inicialmente, os membros do conselho foram interrogados quanto ao comparecimento nas reuniões do CAE enquanto conselheiros. Em relação aos membros da gestão de 1996, as opções “Em todas as reuniões” ou “Sempre que possível” apareceram em unanimidade. Nesse segmento, um dos ex-membros destacou “*Obs: Houve, na época, poucas reuniões*”. Percebeu-se, então, segundo os relatos, que os membros de 1996 participaram das reuniões, no entanto, não foram realizados muitos encontros.

Um estudo que tinha por objetivo analisar a participação social, por meio dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS), em dois municípios de pequeno porte do Nordeste do Brasil, destaca que, em Lafayette Coutinho, nos anos de 1997 a 2004, 38,5% das reuniões previstas não aconteceram, e, em Groaíras, a porcentagem foi de 50% (BISPO JUNIOR; SAMPAIO, 2008). Esses dados mostram porcentagens altas de abstenção, diferente do que foi relatado pelos membros da primeira gestão do CAE no município pesquisado.

Pôde-se perceber que, entre os membros atuais do CAE, o comparecimento foi satisfatório, visto que a grande maioria destacou sua presença “Em todas as reuniões” ou “Sempre que possível”; somente um dos membros destacou a opção “Às vezes”. Observa-se, contudo, que apesar de ambas as gestões apresentarem participação satisfatória, talvez ela esteja condicionada apenas ao ato de ir às reuniões.

Nesse sentido, Correia (2005) chama a atenção para o fato de que, embora as políticas sejam definidas em nível macro, os espaços dos conselhos devem ser de denúncias, questionamentos, proposições, tornando visível e pública a política que vem sendo desenvolvida. Assim, o ato de comparecer às reuniões não necessariamente torna o membro participativo.

Pateman (1992) classifica o termo participação em três tipos: a pseudoparticipação, a participação parcial e a participação plena. Na pseudoparticipação, as decisões tomadas são apenas informadas ao grupo, com vistas a persuadir os indivíduos a aceitá-las e criar um sentimento de participação. Na parcial, os indivíduos participam do debate e suas sugestões podem influenciar na tomada de decisões, porém, o poder de decisão cabe só a um indivíduo ou parte do grupo. Na participação plena, todos os membros do grupo se envolvem nas discussões e possuem as informações necessárias para participar da tomada de decisão.

Notou-se, também, ao se analisar as assinaturas nos livros ata, que, apesar das respostas de ambas as gestões serem satisfatórias em relação à participação nas reuniões do CAE, muitas reuniões não atingiram o quórum mínimo de conselheiros titulares. Com o passar dos anos, houve uma ampliação na participação dos membros do CAE nas reuniões.

Santos (2002) destaca que a experiência de participação não está imune aos riscos de perversão e cooptação, necessários para a manutenção do *status quo*. Essas atitudes favorecem os interesses da hegemonia. Assim, nem sempre a intensidade da participação pode ser natural do indivíduo.

Apesar de não planejado, as informações coletadas no ato de entrega dos questionários foram consideradas relevantes pela pesquisadora. Ao entregar os questionários e convidar a participar da pesquisa, alguns dos membros, representantes da gestão de 1996, ficaram receosos em responder, destacando que quase não aconteceram reuniões e que os membros não tinham o poder de decisão na época. Parecia haver, na ocasião, certo receio, por parte da administração pública local, em permitir que a população em geral participasse da gestão dessa política pública.

O poder de decisão e as informações pertinentes à gestão, muitas vezes, ficam condicionados às mãos dos envolvidos com a administração pública, reduzindo a autonomia dos demais membros. Para Guizardi e Pinheiro (2006), a relação assimétrica de poder no conselho pode levar a sua burocratização, tornando-os meramente informativos e dificultando a elaboração comum de políticas públicas.



Além disso, a falta de seguimento das pautas das reuniões e a forma como elas são planejadas nem sempre favorecem a participação dos conselheiros, o que dificulta a discussão e o aprofundamento das temáticas.

Van Stralen et al. (2006) acrescentam que a restrição à participação direta dos cidadãos, mantendo uma redução da instância que vocaliza as demandas da população, tem afastado os conselhos de seu projeto inicial, que é o de se tornar um espaço de negociação e discussão entre grupos de interesse, com a promessa de tornar as políticas mais responsivas aos interesses dos usuários.

Em relação à emissão de opinião nas reuniões, os membros da gestão de 1996 deram respostas positivas, seguidas de comentários, como:

- *“Exercício da cidadania e tratava de direitos essenciais”;*
- *“Para melhorar e ter produção”;*
- *“Sempre fui muito falante nas reuniões.”*

Semelhante a essas respostas, a gestão atual sinalizou positivamente a emissão de opinião, seguidas por:

- *“Sou participativa e o fato de conhecer a realidade das escolas municipais profundamente facilita a minha participação”;*
- *“Emito opinião visando melhorar”;*
- *“Porque é importante participar e auxiliar”;*
- *“Quando tenho algo para expor, devido a alguma reivindicação das escolas.”*

Percebeu-se, diante dos relatos dos conselheiros atuais, a preocupação dos profissionais que trabalham nas escolas, pois o envolvimento com a dinâmica escolar permite uma reflexão mais aprofundada sobre as necessidades locais. Observou-se, no primeiro relato, que as noções de participação e direitos já estavam bem consolidadas pelos membros da gestão de 1996.

Quando perguntados se consideravam que a sua participação interferia para a conquista de avanços do PNAE, os membros atuais responderam que “Sim”, justificando através de relatos como: *“Não é só o prefeito que tem que decidir”* e *“Porque as reuniões nos fazem decidir sempre para o melhor”*. Verificou-se, pelas respostas, que esses membros atuais estão convictos do seu poder de decisão e da importância do CAE nos processos decisórios sobre a alimentação escolar. Essas perguntas também receberam respostas do tipo: *“Às vezes”* e *“Nem sempre somos ouvidos”*. Isso demonstra, por parte de alguns membros,

certo receio e descrédito quanto à efetividade do CAE. Os membros tomam parte desse mecanismo participativo e permanecem alienados do processo de representação.

Estudo desenvolvido por Saliba et al. (2009), que objetivou avaliar o perfil dos conselhos municipais de saúde de cinco municípios de pequeno porte do estado de São Paulo, através da análise do conhecimento de seus membros, encontrou uma porcentagem de 50% do total de entrevistados que relataram a falta de informações importantes que poderiam auxiliar o conselheiro a melhorar seu desempenho. Essa carência de informações enfraquece a participação e a política deixa de ser transparente.

Chauí (1993) ressalta que os sujeitos políticos participam da vida social em proporção ao volume e qualidade das informações que possuem, em especial, a partir das suas possibilidades de acesso às fontes de informação e de condições favoráveis de aproveitamento das mesmas, de forma a poderem intervir como produtores do saber.

Em relação aos membros de 1996, apesar de um dos sujeitos não considerar que sua participação interferiu em avanços do PNAE, evidenciou-se que outros acreditam no contrário, destacando que a atitude de dar opiniões pode contribuir com os avanços e que essa ação pode contribuir para a conquista de uma política mais democrática.

Os membros do CAE e os diretores de escolas também foram convidados a fazer uma avaliação da gestão do CAE em que estavam envolvidos. Os membros da gestão de 1996 destacaram os seguintes comentários:

- *“Parece-me que foi o primeiro conselho, com certeza a qualidade da merenda melhorou”;*
- *“Foi difícil, era o início, não era considerada como política social, era encarada pelos gestores como um mero assistencialismo, que continua até hoje, considerando-se uma concepção e não um direito. Considero que minha atuação não foi satisfatória”;*
- *“Quanto a participação, foi boa. Embora não conseguindo atingir todas as metas propostas, pois, muitas vezes, o Conselho só referendava as decisões tomadas pelo setor administrativo”;*
- *“Na época em que atuamos, o CAE não era muito atuante, poucas reuniões, ou apenas assinaturas, funcionava como para atender às exigências superiores”.*

Esses relatos testemunham as incertezas, centralidades, submissões, omissão, sem participação ativa. Bispo Junior e Sampaio (2008) destacam um aspecto negativo em relação à independência e à autonomia dos conselhos, que se refere a posse do prefeito municipal e/ou

vereadores como conselheiros. Essas situações afrontam o exercício do controle social e enfraquecem a participação, uma vez que a presença de uma autoridade política pode inibir posicionamentos críticos de outros membros.

Acrescenta-se, ainda, que essa inibição na participação pode ser visualizada também por membros que, mesmo não sendo autoridades políticas, possuem forte influência na política e/ou estão ligadas à administração pública. Estudo desenvolvido por Gonçalves e Almeida (2002) também apresentou uma reflexão semelhante a esta, uma vez que os conselheiros encontravam-se insatisfeitos no exercício de planejar, pois os temas já chegam prontos e não há como discuti-los.

Quanto aos membros atuais do CAE, foram coletados os seguintes resultados, no que diz respeito à avaliação da sua gestão no CAE:

- *“Nosso conselho é atuante, participativo e unido em prol do mesmo objetivo: garantir e proporcionar, dentro da legislação que prevê o PNAE, alimentação escolar de qualidade aos alunos”;*
- *“Boa. Acredito que a minha gestão, como a dos demais conselheiros, está sendo boa, participativa, atuante, responsável, pois atuamos juntamente com o conselho e diretamente nas escolas”;*
- *“A gestão do CAE está melhorando porque os conselheiros estão conhecendo melhor os planos e fazendo uma avaliação mais aprofundada”;*
- *“Não sou muito participante, mas ajudo no que posso”;*
- *“O conselho é participativo, pois tem realizado várias reuniões, visitas às escolas e observado o armazenamento dos alimentos e a higiene, observando também a satisfação dos alunos em relação ao cardápio”;*
- *“Colaboro com o que me é possível, participo das reuniões e auxílio nos trabalhos”;*
- *“É importante a participação, pois posso sugerir mudanças e assim contribuir para a melhoria da alimentação escolar.”*

Observou-se que todos os membros atuais estão satisfeitos com a sua gestão no CAE. Nesse sentido, retomando a teoria marshalliana da cidadania, Milani (2008) assinala que a participação parte de uma perspectiva fundada nos direitos e nos deveres dos cidadãos, da sua relação com as políticas sociais e da noção de cidadania arraigada no compromisso social. Assim, por meio da participação, é possível construir a cidadania e fortalecer os direitos sociais. Dizer que a democracia é a forma de governo onde os cidadãos participam é uma meia verdade, já que se tem que esclarecer quem são os cidadãos, de que participação se trata

e quais são as suas modalidades. Uma das dimensões da cidadania diz respeito à liberdade positiva, entendida como a faculdade dos indivíduos de participarem da adoção de decisões a que se verão submetidos na vida pública. Mas, para ser democrática, a participação deve ser livre (isenta de condicionamentos e dada a partir de opções ou alternativas reais e não fictícias) e canalizar-se mediante procedimentos preestabelecidos e conhecidos daqueles que participam (MILANI, 2008).

Os diretores também avaliaram a gestão atual do CAE:

- *“Considero que o CAE [...] é bem ativo, que deve sempre visitar as escolas para conhecer as realidades diversas e dar as orientações necessárias”;*
- *“Não se tem como fazer uma avaliação exata, pois ficamos sabendo da existência há pouco tempo”;*
- *“Acho que o trabalho está sendo bem desenvolvido”;*
- *“Foram atuantes, rigorosos, souberam fazer suas colocações sem distinção. Seus argumentos ficaram bem esclarecidos, só enriquecendo o nosso trabalho”;*
- *“O Conselho da Alimentação Escolar [...] está realmente desempenhando sua função, visitando as escolas, acompanhando e fazendo apontamentos quando há irregularidades”;*
- *“Foi muito participativa, fez com que o funcionamento de repasses fosse garantido; espero que continuem trabalhando em prol de uma qualidade melhor para os nossos educandos”.*

Percebeu-se que alguns diretores ficaram sabendo da existência do CAE somente no momento em que as visitas começaram a ser feitas; no entanto, a atuação do CAE foi avaliada como satisfatória pelos diretores.

Os sujeitos não conselheiros também tiveram conhecimento da existência do CAE há pouco tempo, em função das visitas realizadas nas escolas e das ações implementadas a partir de reuniões. De acordo com as atas, as visitas às escolas iniciaram no ano de 2003, 7 anos após a criação do CAE.

A satisfação com que os sujeitos referiram-se à atuação do CAE no município foi notória. Os relatos demonstraram a visibilidade que os conselhos conquistaram a medida que as atribuições do conselho foram colocadas em prática. Cabe destacar que, para que as ações fossem efetivadas, fez-se necessário sujeitos interessados e envolvidos com a gestão do PNAE. Assim, auxiliados pela nutricionista que faz a gestão do PNAE, os conselheiros foram conhecendo melhor os seus objetivos e todo o processo de gestão, no âmbito do CAE;

conheceram os objetivos do conselho, suas atribuições, foram esclarecendo todas as dúvidas e sendo motivados sobre o importante papel que assumiram diante da sociedade.

A motivação, seja qual for, funciona como mola propulsora para o desenvolvimento de sujeitos críticos e participativos, que conseguem compreender o sentido da cidadania, a partir do momento em que esses sujeitos vão em busca de soluções, se engajam em várias atividades, criando visibilidade (SANTOS; VARGAS; LUCAS, 2011).

Os pais e diretores também foram questionados se achavam importante a comunidade participar das decisões sobre a alimentação escolar. Somente dois pais responderam “não” e a grande maioria respondeu que “sim”, justificando:

- *“Pois podem dar sua contribuição nas discussões da mesma”;*
- *“Envolve a alimentação dos nossos filhos”;*
- *“Para ajudar na elaboração do cardápio para cada necessidade, realidade”;*
- *“Para garantir uma alimentação saudável aos alunos e de qualidade”;*
- *“Para melhorar sempre mais”;*
- *“A comunidade deve saber o tipo de alimentação que é servida na escola”;*
- *“Participar sempre é tornar as coisas mais democráticas”;*
- *“Para melhorar a qualidade da merenda”;*
- *“Para terem maiores informações”.*

Todos os diretores consideraram importante a participação da comunidade, pois: *“Ficar atualizado em relação às decisões é necessário para a comunidade.”;* *“Para saber que merenda está sendo servida aos alunos”;* *“Pois juntando ideias, formam-se maiores informações e os alunos transferem em casa o que pensam sobre a alimentação e trazem assim ao CAE”.*

Observou-se que esses dois segmentos, na sua grande maioria, acharam importante a comunidade participar das decisões sobre alimentação escolar; porém, quando interrogados sobre o interesse em participar do CAE, uma vez que esses sujeitos não são conselheiros, 14 pais responderam que não têm interesse, destacando: *“Não possuo tempo disponível e já tive oportunidade de fazer parte do CAE.”* E 7 dos 21 sujeitos têm interesse em participar, argumentando: *“Acredito que a participação gera resultados em todos os meios”;* *“Porque acho importante a participação dos pais”;* *“Para ficar por dentro do assunto e poder colaborar para o bom funcionamento do mesmo”.*

Por mais que os sujeitos avaliem como importante a participação da comunidade nas decisões sobre a alimentação escolar, quando foram interrogados quanto ao interesse em

participar do CAE, a grande maioria revelou que não pretende participar. Isso evidencia que a nossa democracia, em geral, continua a fabricar apatia<sup>7</sup> política, desinteresse, inexpressividade, não representatividade e desigualdade.

Entre os diretores, as opiniões ficaram bem divididas em “Sim” e “Não”, sendo que os sujeitos que responderam positivamente destacaram: “*Já participo*”; “*Assim informaria o que as crianças gostam*”; “*Já participei em outras gestões*”; “*Futuramente, em oportunidade*”. Percebeu-se o interesse na participação de alguns diretores; em contrapartida, notou-se uma saturação de membros que já participam do conselho ou que já participaram em outras gestões.

No que concerne ao interesse pela participação, Bispo Junior e Sampaio (2008) observam uma restrição a poucos cidadãos, ressaltando que o modelo de gestão adotado no Brasil, a partir da Constituição de 1988, preconiza a criação de conselhos em vários setores da sociedade. Todavia, esse processo parece desencadear uma particularidade inerente a municípios de pequeno porte, com a existência de policonselheiros, ou seja, cidadãos que participam de vários conselhos.

Nóvoa (2009) comenta sobre esse excesso de atividades, relacionando-o com a escola. O autor destaca que foi se desenvolvendo uma acumulação de missões e de conteúdos, uma espécie de constante transbordamento, o que o levou a assumir uma infinidade de tarefas.

Segundo as atas e portarias de nomeação, no período de 1996 a 2015, 25 conselheiros participaram de duas ou mais gestões. Durante esse período, foram realizadas 10 novas composições do CAE. Essa análise permite identificar uma baixa rotatividade dos conselheiros nas renovações do CAE.

Demo (2001) aponta que há líderes que ficam muito tempo no poder, seja por carisma ou por manipulações. Contudo, alguns pontos encontrados nesta pesquisa podem dar pistas que justifiquem a permanência dos conselheiros por um longo período: o fato de o conselheiro aprimorar sua linguagem; a dificuldade de certas pessoas quanto à sensibilização para o voluntariado e ao engajamento político, resultado de um passado de pouca abertura política. Essas características podem dificultar o rodízio dos sujeitos e, assim, corre-se o risco de que

---

<sup>7</sup> O termo Apatia significa um estado de indiferença, estranhamento, passividade e falta de interesse pelos fenômenos políticos. É um comportamento ditado muitas vezes pelo sentimento de alienação. As instituições políticas e as demais manifestações da vida política ocupam, no horizonte psicológico do apático, uma posição bastante periférica. Ele não é nunca ativo protagonista de acontecimentos políticos, mas acompanha-os como espectador passivo e, mais frequentemente, ignora-os inteiramente. A Apatia política é acompanhada do que se poderia chamar de uma baixa receptividade em relação aos estímulos políticos de todo o tipo, e, frequentemente, embora nem sempre, de um baixíssimo nível de informação sobre os fenômenos políticos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 56).

esses conselheiros se “profissionalizem” e fiquem cada dia mais distantes de sua base. Cohn (2003) assinala que essa elitização é expressa pela baixa rotatividade dos conselheiros.

Nessa perspectiva, como assinala Tatagiba (2002), o mecanismo de representação, no qual os representantes são indicados e escolhidos obedecendo a outros critérios que não o conhecimento, o compromisso e o poder efetivo de decisão acerca da temática em questão, limita uma articulação entre o representante e o governo que impacte positivamente nas instituições do Estado, rumo a uma maior democratização.

A participação democrática, portanto, ainda é um grande desafio. Por isso, é necessário formar uma cultura de sujeitos democráticos que sejam protagonistas do cenário político e não assumam uma posição apenas de espectador.

## **5.2 Controle social no Conselho de Alimentação Escolar: um percurso interpretativo sobre os relatos, vozes e leituras**

O conceito de controle social, como já mencionado, abarca o estabelecimento de acompanhamento, fiscalização e análise por parte da sociedade sobre as ações do Estado. Segundo Bravo e Correia (2012), a expressão controle social é utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado. Assim, dando início às análises da categoria controle social, os conselheiros foram questionados sobre a existência / importância do CAE. Os conselheiros atuais avaliaram a existência / importância do CAE no município pesquisado como sendo “Boa”, justificando com:

- *“É muito ativa”;*
- *“Antes não faziam nada, era mais para ter”;*
- *“Acompanhar o que acontece nas escolas”;*
- *“Porque o CAE realiza um bom trabalho para melhorar a alimentação.”*

Entre os conselheiros de 1996, apesar da prevalência da opção “Boa”, observou-se respostas contraditórias nas justificativas, como:

- *“Boa. “Mas poderia talvez, ser mais atuante”;*
- *“Ruim. É apenas formar debates sem desdobramentos na sociedade e manobrados”.*

O controle social exercido pela sociedade vem sofrendo grandes mudanças ao longo dos anos e os resultados desta pesquisa de campo mostraram que, nos primeiros anos após a criação dos conselhos, os conselheiros eram passivos, sem atuação, sem poder de decisão, com desdobramentos e, talvez, “manobrados”.

As reflexões propostas neste estudo trouxeram maiores inquietações na discussão sobre os obstáculos da representação da comunidade através dos conselhos. Os mecanismos legais da construção de arranjos institucionais na figura dos conselhos ainda precisam superar as contradições políticas do entendimento de desenvolvimento local e, por conseguinte, superar as práticas e manobras nas relações de poder.

Fuks, Perissinotto e Souza (2004), em seu livro, discutem a imposição unilateral do Estado nos debates e negociações do conselho, destacando a centralidade do poder Executivo na definição dos assuntos relevantes nas reuniões. Os autores chamam a atenção também para a ausência de debate, evidenciando certo consenso, contrário às expectativas de deliberação democráticas.

Cabe ressaltar que, no ato da entrega dos questionários pela pesquisadora, ao esclarecer sobre o objeto e objetivos do presente estudo, um dos sujeitos, representantes do segmento de conselheiros da gestão de 1996, relatou ter sido retirado do conselho; e, ao ser interrogado sobre os motivos de sua exclusão, o sujeito afirmou que tinha muitas ideias contrárias às dos demais, que era um membro muito crítico. Ao se analisar as atas que poderiam comprovar o acontecido, identificou-se que o motivo pelo qual o sujeito foi afastado do conselho: “em virtude dos mesmos terem infringido o artigo 2º, Inciso 7º da Lei 159/96”, que diz o seguinte: “&7º Ficar<sup>á</sup> extinto o mandato do membro que deixar de comparecer sem justificativa, em duas reuniões consecutivas, ou quatro alternadas.” Esses resultados sinalizam na direção de que a liberdade de expressão era temida pela administração pública.

Esse acontecimento se deu na primeira gestão do CAE no município. Esse período já era marcado pela conquista da democracia, mas ainda era visível a repressão contra a liberdade individual. Essa coibição contra as tradições democráticas, segundo Soares (2003) inibe a manifestação de opiniões, a organização cívica, a participação política, regulamentando o mercado, invadindo o espaço privado, abrigo doméstico da intimidade, reduto do cultivo da subjetividade. Retomam-se aqui os dizeres de Santos (2002): não há democracia sem condições reais de democracia. É nesse contexto que a contenção de alguns críticos acaba sendo forçada.

Morin (2001) enfatiza que a democracia nutre a diversidade e a pluralidade de interesses e ideias na medida em que os conflitos de ideias conferem vitalidade e produzem a democracia. O autor acrescenta que a democracia nutre-se da autonomia dos indivíduos e de sua liberdade de opinião e expressão. Assim, ao inibir a participação e reivindicações dos sujeitos, os conselhos perdem seu espaço democrático.



Os conselheiros e ex-conselheiros também foram questionados sobre a função que eles julgam mais importante no CAE. A atual gestão, na sua grande maioria, destacou que é “Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar”, (85,7%), seguidos da opção “Visitas às escolas”. Já entre os ex-conselheiros, as respostas foram mais variadas. Apesar de dois ex-conselheiros relatarem que a função mais importante é “Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar”, dois deles destacaram a preocupação com os recursos públicos: “Acompanhar e fiscalizar os gastos com alimentação escolar”; por fim, um conselheiro apontou “Outros: Todos os itens acima, mas principalmente fazer o debate para haver controle social”.

Em um estudo semelhante, que buscou avaliar a atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar, ao analisar as informações obtidas entre os anos de 1997 e 1998, em 1.378 municípios brasileiros, identificou-se que a atribuição principal dos Conselhos é a fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (76,90% dos municípios), seguida pelo acompanhamento do Programa nas escolas (63,45%), pela participação na elaboração do cardápio (50,41%) e pela assessoria na programação, execução e avaliação do Programa (38,90%) (PITITONE et al., 2003). A fiscalização foi igualmente apontada como principal função por Martins et al. (2013).

O empoderamento<sup>8</sup> dos conselheiros sobre suas atribuições pode ser conquistado ao longo do tempo. Conforme Oliveira e Almeida (2009), esse período de tempo permite que os conselheiros alterem seu papel de fiscalizadores para deliberadores, com maior capacitação para o poder em termos técnico-administrativos operacionais.

Outro questionamento feito, de maneira aberta, aos conselheiros, ex-conselheiros e diretores foi sobre o que eles esperam deste conselho, dos conselheiros e das tarefas que a função exige. Os membros atuais do CAE sugeriram:

- *“Trabalho coletivo na busca de colaborar na questão da alimentação escolar do nosso município”;*
- *“Ser responsáveis, ativos, fiscalizadores e acompanhadores do Programa PNAE”;*

---

<sup>8</sup>Cumprer destacar que o significado da categoria "empowerment" ou empoderamento como tem sido traduzida no Brasil, não tem um caráter universal. Tanto poderá estar referindo-se ao processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades - no sentido de seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres humanos dotados de uma visão crítica da realidade social); como poderá referir-se a ações destinadas a promover simplesmente a pura integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal etc., em sistemas precários, que não contribuem para organizá-los – porque os atendem individualmente, numa ciranda interminável de projetos de ações sociais assistenciais (GOHN, 2004, p. 23).

- *“Que nós consigamos mudar algo que seja necessário e que todos atuem com dignidade na sua função”;*
- *“Conseguir melhorar a qualidade da alimentação das escolas”;*
- *“É muito importante, pois o conselho existe para fiscalizar os recursos que são destinados à merenda escolar, também para garantir boas práticas sanitárias de uma alimentação saudável, que vai desde a produção até a prestação de contas dos gastos”;*
- *“Que cada um cumpra com o dever de cidadão caiçarense e trabalhe para que o melhor aconteça para todos”;*
- *“Pode-se esperar um bom trabalho, pois todos se preocupam com o fornecimento de uma alimentação de qualidade para os alunos”.*

Observou-se um posicionamento positivo dos sujeitos questionados em relação às expectativas do CAE. Estudo semelhante, realizado com um Conselho Local de Saúde, verificou que a maioria dos sujeitos também considerou importante a sua atuação como conselheiro e acreditam ter contribuído para a melhoria das condições de saúde da comunidade e dos serviços prestados (MARTINS; SANTOS, 2012).

Ainda nesse mesmo artigo, verifica-se que a satisfação e melhoria observada na atuação desses conselheiros ocorreram devido à aproximação dos profissionais da saúde com a comunidade através das reuniões do conselho. Nota-se, além disso, que tais profissionais atuavam de forma a conscientizar a população que participava do conselho quanto à importância da sua participação (MARTINS; SANTOS, 2012).

Evidenciou-se, através da teoria estudada e da prática vivenciada, que a participação de profissionais com conhecimentos específicos no campo de cada conselho se faz necessária, tendo em vista que a aproximação das necessidades da comunidade, aliada ao conhecimento dos sujeitos envolvidos, pode melhorar as intervenções e permitir a compreensão das práticas e dos saberes por eles vivenciados.

No caso especial do CAE, o nutricionista, profissional responsável para fazer gestão do PNAE, tem o conhecimento sobre todas as ações do Programa. Porém, no inciso V da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, “Fica vedada a indicação do Ordenador de Despesas das Entidades Executoras para compor o Conselho de Alimentação Escolar”, e, muitas vezes, essa atividade fica a cargo do nutricionista. Dessa forma, em alguns municípios, entende-se que o nutricionista não deve participar do CAE, uma vez que o conselho tem caráter

fiscalizador sobre a gestão das políticas públicas e o nutricionista estaria fiscalizando seu próprio trabalho.

Todavia, a Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas nº 358/2005 define, no Artigo 4º, que uma das funções do nutricionista é “III - assessorar o CAE no que diz respeito à execução técnica do Programa de Alimentação Escolar”. Apesar de nem sempre ser possível a participação do nutricionista como membro do CAE, e/ou por ausência desse profissional nesta instância, é fundamental sua participação e auxílio nas ações do conselho, visto que é possível somar forças e ampliar as conquistas do âmbito do PNAE.

Quanto aos diretores, quando interrogados em relação às expectativas do CAE, demonstraram que acreditam na atuação dos conselhos e contam com essa instância para contribuir com a melhoria da qualidade da alimentação nas escolas, como mostram os relatos:

- *“Esperamos comprometimento do segmento, pois é uma forma de fiscalizar e aplicar com qualidade o dinheiro da merenda escolar. Espero que fiscalizem um pouco mais a qualidade da merenda originária da Agricultura Familiar, pois percebo a falta de comprometimento dos nossos produtores”;*
- *“Esperamos que façam um bom trabalho frente às escolas e que seja atuante”;*
- *“Que cada conselheiro opte pela qualidade na aquisição dos produtos. Pesquisar a alimentação em cada faixa etária e as necessidades para o seu desenvolvimento”;*
- *“Que sejam atuantes e fiscalizadores”;*
- *“Acho muito bom o trabalho que eles vem desempenhando, que seja sempre de acordo com as exigências estabelecidas dentro da lei”;*
- *“Esperamos que realmente os conselheiros cumpram com suas responsabilidades de conselheiros”;*
- *“Espera-se um melhor aproveitamento e que, junto à nutricionista, possam continuar a melhorar e garantir boas práticas de higiene, conservação e aproveitamento dos alimentos.”*

Esse mesmo questionamento foi feito aos membros da gestão 1996 e obteve-se os seguintes retornos:

- *“Acompanhamento, presença nas reuniões, diálogos, respeito e compreensão com as direções de escola. Valorizar a qualidade da merenda”;*
- *“Não tenho muitas informações, a composição e o funcionamento são meramente formais. [...]”;*

- *“Melhorar na quantidade exigida na legislação, ter produção suficiente para atender à merenda escolar e melhorar o cumprimento das tarefas e funções de cada membro; deve haver conhecimento, cada vez mais tendo interesse na participação”*;
- *“Mais seriedade e poder de decisão, pois os conselheiros são os representantes da população, que têm o poder de fiscalizar e zelar pela boa qualidade da alimentação escolar do nosso município”*;
- *“Atualmente, percebe-se que há mais interesse, mais compromisso, mais consciência da necessidade de oferecer alimentação de qualidade”*.

Quando os conselheiros da gestão de 1996 foram interrogados sobre o que esperam deste conselho, dos conselheiros e das tarefas que a função exige, pareceu existir uma falta de informação, clamor por mais interesse na participação, mais seriedade e poder de decisão pelos conselheiros.

Estudo realizado por Pipitone (1997) apresentou similaridade à presente pesquisa, pois tal trabalho verificou, ao analisar 70 municípios paulistas, que, nos primeiros anos da descentralização da alimentação escolar, 22,85% deles tinham conselhos totalmente inoperantes, criados apenas para atender às exigências legais e para obtenção de recursos federais.

Igualmente, Santos et al. (2000), em estudo conduzido no biênio 1997-1998, visando à avaliação da atuação do CAE em 44 municípios baianos vinculados ao Programa Comunidade Solidária, verificaram participação insuficiente do CAE, pois em 21,9% das cidades o conselho não exercia nenhuma atividade, em 34,4% fiscalizava a aplicação de recursos na merenda, em 12,5% discutia e definia a compra dos gêneros alimentícios, em 28,6% avaliava e acompanhava a distribuição da merenda e em 20,6% realizava atividades de supervisão da qualidade da merenda.

O CAE do município ora investigado foi criado dia 24 de abril de 1996, através da Lei Municipal nº 159/96. As primeiras visitas às escolas, para conhecer a realidade local, foram registradas em ata no ano de 2003, sendo estas realizadas pela nutricionista e pelo presidente do CAE. Cabe destacar que a nutricionista faz a gestão do PNAE e não é membro do CAE. Assim, supõe-se que os demais membros do conselho não tinham interesse em participar das visitas ou não eram avisados pelos sujeitos encarregados de articular as ações do CAE.

Importante salientar que as atividades do CAE, registradas nas atas de 1996 a 2008, detinham-se, predominantemente, na participação de licitações para a compra dos gêneros alimentícios, análise de cardápios, prestação de contas e renovação dos membros do CAE.

Além disso, somente a partir das atas de 1998, dois anos após a criação do conselho, foram apresentados os valores dos recursos repassados pelo FNDE.

Nesse sentido, Carvalho (1997) afirma que os conselhos não precisam de mais normas, leis, mas sim de uma política mais transparente, com mais voz e que envolva de forma direta e orgânica as questões de informação e de comunicação em massa. Apesar de serem instâncias diferentes, os princípios norteadores desses conselhos são os mesmos e podem ser incorporados a esta análise.

Os pais de alunos e diretores das escolas foram questionados se conheciam o CAE. As respostas apontaram que, entre o segmento dos diretores, todos sabiam da existência do conselho; já entre a amostra de 21 pais de alunos, nove conheciam o CAE, 7 já ouviram falar mas não conhecem, e 5 não conhecem.

Ao que parece, atualmente, o CAE do município investigado está conquistando seu espaço, suas ações estão se tornando visíveis pela comunidade escolar. É importante ressaltar, de acordo com as palavras de Souza (2009, p. 130), que “A democracia também prometia acabar com o poder invisível e instituir um regime de publicização das ações governamentais, com o intuito de controlá-las.” Assim, quanto mais transparentes as ações do conselho, mais democrático ele pode ser, porque indica comprometimento e responsabilidade diante da sociedade.

Pesquisas têm demonstrado uma baixa publicização das ações do conselho, como é o caso de um estudo que teve como objetivo analisar o funcionamento, a organização e a participação política interna do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo, além de averiguar quais as possíveis implicações decorrentes da sua atuação no processo de construção de uma política municipal de segurança alimentar e nutricionais. (ROCHA et al., 2012):

Os principais meios de divulgação das atas, propostas, ações e decisões do COMUSAN relatados foram: as próprias reuniões, a página eletrônica do Conselho, o Diário Oficial e a publicização pelos próprios conselheiros. Portanto, não há divulgação do Conselho em nenhum meio de comunicação amplamente acessado pela população em geral, o que faz o COMUSAN “invisível” ao público. (ROCHA et al., 2012, p. 139).

Aprofundando o questionamento anterior, ainda em relação à categoria controle social, os pais de alunos e diretores das escolas envolvidas foram interrogados sobre o conhecimento ou não das atividades desenvolvidas pelo CAE. Entre os pais, 12 dos 21 questionados responderam que “sim” e especificaram que sabem das visitas nas escolas e da fiscalização da

qualidade da alimentação escolar realizada pelos conselheiros. Em contrapartida, 9 dos sujeitos responderam que não conhecem as atividades desenvolvidas pelo CAE.

Entre os diretores, todos responderam que conhecem o CAE e, ao serem interrogados sobre quais atividades eles conhecem, os gestores revelaram: “*Sei que realizam várias reuniões, fiscalizam o trabalho da nutricionista e também realizam visitas às escolas*”; “*Fiscalizar, dar sugestões, ajudar a resolver certas situações*”; “*Visita às escolas, análise da prestação de contas*”. Os diretores têm conhecimento sobre as atribuições dos CAE e destacaram que, na prática, elas estão sendo efetivadas.

A maioria dos sujeitos envolvidos com a gestão atual, como os membros do CAE, diretores e pais de alunos, acredita na importância do CAE como mecanismo de controle da sociedade sobre o PNAE.

### **5.3 Gestão democrática no Conselho de Alimentação Escolar: um percurso interpretativo sobre os relatos, vozes e leituras**

A categoria Gestão Democrática foi analisada através dos questionários sobre como se deu a escolha da candidatura no ato da eleição e quais foram os motivos que levaram o conselheiro a candidatar-se. Também, foi avaliado se a opinião era levada em conta na tomada de decisão e como é a relação entre o conselho e o poder público.

No processo de eleição dos membros da gestão de 1996, 2 conselheiros destacaram sua escolha como voluntária e 4 membros afirmaram que foram escolhidos por indicação. Já em relação à gestão atual, a maioria dos sujeitos relatou ter sido indicado pela entidade que representam e não puderam evitar. Apenas 1 dos conselheiros identificou que a escolha aconteceu de maneira voluntária. Observou-se um desinteresse dos membros do CAE, no ato da eleição, em representar a sociedade. Apesar da variação de tempo, os resultados mostraram desinteresse de ambas as gestões em participar dos conselhos no ato da eleição. A representação, citada por muitos conselheiros, não necessariamente está condicionada ao exercício de uma democracia participativa.

Guaraná e Fleury (2008) apontam que a democracia representativa tem se mostrado incapaz de atender aos grupos marginalizados. A representação não tem garantido, pelo método da tomada de decisão por maioria, que interesses minoritários tenham expressão na agenda governamental com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos.

A autonomia e a gestão democrática fazem parte da condução de atividades no âmbito das políticas públicas. Como dizem Gadotti e Romão (2004, p. 34-35), “[...] numa gestão democrática, a direção é escolhida a partir do reconhecimento da competência e de liderança de alguém capaz de executar um projeto coletivo”. Os conselheiros eleitos necessitam pensar no coletivo, agir no coletivo e com intenções voltadas ao coletivo, não por influência político-partidária, por interesses individuais ou por imposição.

Além disso, estudos demonstram a ausência de conhecimento orçamentário por todos os segmentos de conselho:

Todos os segmentos de conselheiros expressam, de modo recorrente, a ausência de um conhecimento sobre orçamento público que lhes dê respaldo para deliberar com segurança. Por isso demandam uma aprendizagem nesse difícil e complexo campo, considerando que em volta dele se concentram as deliberações mais difíceis e mais importantes ao exercício do controle social. (SILVA, 2004, p. 179).

O que se destacou, na prática, é uma frágil capacitação dos conselheiros, debates insignificantes, manipulação das pautas e decisões, baixa representatividade dos conselheiros, desinteresse da população em geral pelo processo de participação.

Há evidências de que muitos conselheiros assumem o cargo desconhecendo, quase que completamente, seu papel, esperando aprender na prática, durante o desempenho de sua função. Porém, assim como afirma Gerschmann (2004), o aprendizado é, muitas vezes, empírico e passível de manipulação por quem o detém. O conhecimento, sujeito a tais distorções, distanciado da ideologia e dos interesses dos segmentos representados, limita a possibilidade de intervenção autônoma e a possibilidade de uma real representatividade no conselho.

Ao serem interrogados sobre os motivos que os levaram a candidatar-se à vaga de conselheiro, 4 dos membros da gestão de 1996 acreditam que sua participação pode trazer melhorias para a alimentação dos escolares do município; e 1 dos membros destacou que “Estava apenas representando minha entidade”. Os dados da gestão de 1996, em relação ao questionamento em pauta, foram muito parecidos com os resultados da gestão atual, que também, na sua grande maioria, identificou a opção “Acredito que minha participação pode trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município”; porém, 2 dos membros selecionaram a opção “Estou apenas representando minha entidade”.

Essas respostas sugerem que os conselheiros acreditam no seu papel transformador, necessário para o fortalecimento das ações em prol da melhoria da qualidade da alimentação escolar.

Questionou-se, mais uma vez, se a opinião dos conselheiros era levada em conta na hora da tomada de decisão pelo CAE. Na gestão de 1996, a opção “Às vezes” prevaleceu entre as respostas dos conselheiros. As justificativas mostraram a centralização e a falta de autonomia vivenciada na época:

- “*Quando essa política foi implantada, o debate ainda era muito frágil, não sendo reconhecido como direito*”;
- “*Muitas decisões, ideias e projetos ficavam no papel*”.

Diante desses relatos, conforme definição de Boaventura Souza Santos, a gestão de 1996 pode ser descrita como uma democracia de “baixa intensidade”, que ajuda os governos nacionais a dispersarem e afastarem os movimentos democráticos populares (SANTOS, 2002, p. 111). O autor cita um pronunciamento de Singh:

Se as populações começam a participar no desenvolvimento e a questionar o dinheiro que ostensivamente é gasto com elas, isso cria dificuldades para aqueles que dirigem o sistema. Para uma burocracia treinada na tradição colonial de mandar em vez de trabalhar com as pessoas, a democracia de base é um conceito estranho. Por isso, em vez de o desenvolvimento ser um esforço cooperativo entre as pessoas e o Estado é, de fato, povo *versus* Estado. (SANTOS, 2002, p. 117).

A ausência de debates pelos membros do conselho deve ser substituída por uma capacidade de polemizar, abalar, inquietar e fazer pensar, como destaca Saviani (1995). Já os conselheiros da gestão atual, quando interrogados se sua opinião era levada em conta na hora da tomada de decisão pelo CAE, quase todos assinalaram positivamente, justificando:

- “*A organização das reuniões permite refletir e tomar decisões coletivamente*”;
- “*Porque costumamos ouvir novas ideias*”;
- “*Porque o CAE se preocupa com a alimentação*”.

Esses resultados mostraram que está acontecendo um diálogo satisfatório entre os membros da atual gestão, apesar de um dos membros assinalar a opção “Às vezes” e ressaltar que “*Depende da decisão da maioria*”. Tal evidência aponta que a democracia é um processo inconcluso, necessitando de muita vigilância do cidadão.

Como ressalta Paro (2002), a gestão participativa e descentralizada resulta do compromisso de todos, com discussão coletiva envolvendo a divisão de responsabilidades, a partir da definição das funções de cada um e as decisões a serem tomadas sobre os encaminhamentos e ações. Conhecer as experiências de cada um é fundamental para construir respostas aos objetivos e os desafios a serem compartilhados. Para que isso aconteça, Santos (2002) ressalta que é necessária a:



[...]retirada de legitimidade das estruturas do poder político hegemônico e excludente e é também sobre a conversão para o nível horizontal das estruturas verticais da hierarquia social, através do reforço da política paralela de democracia participativa. Neste processo, os micromovimentos, por um lado, visam o problema de tornar as instituições de governo, em todos os níveis, mais responsáveis, mais transparentes e participativas, por outro, criam novos espaços políticos fora da estrutura do Estado nos quais as próprias populações sejam capazes de tomar decisões coletivas sobre assuntos diretamente relacionados com suas vidas. (SANTOS, 2002, p. 127).

Nesse sentido, Libâneo (2004) define que a distribuição de responsabilidades, com cooperação, diálogo, compartilhamento de atitudes e modos de agir, favorece a convivência e possibilita encarar as mudanças necessárias, rompendo as práticas individualistas e produzindo melhores resultados. Essas ações conjuntas criam “‘um todo’ orientado por uma vontade coletiva” (LÜCK, 1996, p. 15).

Por fim, com o objetivo de analisar os dados referentes à opinião sobre a relação entre o Conselho e o poder público municipal, os membros da gestão de 1996, na sua maioria, consideraram a relação como “Boa”; porém, 1 dos conselheiros assinalou a opção “Ruim” e destacou que era “*Sem debate, sem informação*”.

Há de se ter cuidado ao analisar o significado da participação e do poder de decisão dos atores envolvidos, pois não basta que os conselhos existam, é necessário que haja uma base efetiva que garanta seu funcionamento, uma vez que se corre o “risco de que essa participação e esse poder de decisão possam ser despolitizados no enfrentamento da política local, com uma forte prática clientelista, e perder seu conteúdo crítico voltado para o campo dos direitos e da democracia radical.” (NEVES, 2007, p. 219).

Na gestão atual, todos os membros afirmaram haver uma conexão “Boa” entre conselho e poder público:

- “*Há um diálogo aberto, dentro das possibilidades*”;
- “*Sempre temos apoio quando possível*”;
- “*O poder público procura sempre auxiliar para que os alunos recebam uma boa alimentação*”.

Os relatos positivos dos membros da atual gestão em relação ao CAE podem estar sendo favorecidos pelo apoio que a atual administração fornece ao conselho, de acordo com as informações. O poder público não pode ser visto como um degrau superior que surge para dificultar as ações dos conselhos, mas sim para potencializá-las.

Rocha et. al. (2012), em estudo no campo das representações não governamentais, observam um frágil vínculo entre conselheiros e entidades ou movimentos sociais. Os autores

justificam essa deficiência pela falta de um debate prévio entre representantes e entidades. Não havendo uma posição discutida e amadurecida, o segmento, por sua vez, acaba aderindo às posições defendidas por grupos com maior poder de argumentação e influência. Essa análise transcende a relação do conselho com o poder público, agregando a dificuldade enfrentada pelos conselhos ao representar os interesses dos movimentos ou grupos correspondentes.

A gestão no sentido democrático é defendida como condição essencial para a efetivação de políticas públicas que almejem a descentralização. Assim, é necessária uma atenção especial aos atores envolvidos com esse processo, responsáveis pela efetivação ou não deste meio poderoso de gerir democraticamente conhecido como conselho.

#### **5.4 A descentralização no Conselho de Alimentação Escolar: um percurso interpretativo sobre os relatos, vozes e leituras**

O tema descentralização surge nas situações evidenciadas pela consolidação dos regimes democráticos, hibernando nos períodos autoritários e ditatoriais. A descentralização é frequentemente concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais. Guimarães (2002) justifica que esta transformação acontece em função da necessidade de maior eficiência na gestão pública, de intermediações burocráticas e possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão, o que gera maior fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos. Assim, a descentralização facilita a relação do usuário com o Estado, simplificando a tramitação burocrática e permitindo canalizar cada demanda de forma mais singularizada e mais adaptada as suas especificidades.

Dando início à análise na categoria Descentralização, inicialmente, os membros do CAE foram interrogados sobre os interesses que defendem (ou defendiam) como prioritários na sua atuação no CAE. Na atual gestão, 85,7% dos conselheiros consideraram defender “Interesses de toda a coletividade”, sendo que apenas 1 dos membros mostrou um posicionamento central ao assumir que defende os “Interesses da minha instituição”. Já entre os membros da primeira gestão, as respostas foram variáveis, sendo que o “Interesses de toda a coletividade” apareceu em apenas 2 respostas, o que ampliou as opções como: “Interesses da minha instituição”; “*Nenhum interesse específico, seguia apenas as convicções pessoais*” e “*Outros: Qualidade da merenda*”. É visível a grande variação das respostas, talvez por ser a

primeira constituição do CAE e o conhecimento dos seus objetivos pudessem não estar bem consolidados.

Os conselheiros, de um modo geral, sabem da sua responsabilidade de representar os interesses da coletividade. Contudo, parece haver um obstáculo para introduzir lógicas de racionalidade coletiva e de garantia de direitos na formulação e gestão das políticas públicas. (RAICHELIS, 2006) Segundo Westphal (1992, p. 75), um dos grandes problemas da participação é a representatividade.

Muitos representantes de organizações ou movimentos comparecem ao órgão colegiado sem consultar suas bases, falando em seu nome e não em nome do grupo e tão pouco compartilham as decisões tomadas nas reuniões com eles. Estes representantes são alvos fáceis da cooptação e tutela, o que compromete a legitimidade do seu papel. (WESTPHAL, 1992, p. 75).

Sobre isso, Toledo (1994) adverte que seria ilusório supor que as classes venham a ocupar posições semelhantes ou de equilíbrio no seu interior, uma vez que, considerando o processo de socialização, a política enfrenta dificuldades em garantir que as classes dominantes aceitem dividir o seu poder, mesmo quando reverterem em estratégias de dominação e controle social.

Muitos dos representantes, em especial da gestão de 1996, parecem não conhecer suficientemente o papel do conselheiro e do conselho. Notou-se que além dos limites de participação vivenciados pela sociedade, a falta de capacitação dos conselheiros reduz ainda mais as possibilidades de atuação do conselho, enfraquecendo seu poder de representação.

A categoria descentralização também avaliou a opinião de todos os sujeitos em relação à responsabilidade pela fiscalização e o acompanhamento da aplicação dos recursos do PNAE. Entre os membros de 1996, a maioria considera o CAE o responsável pela fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos. Os membros atuais também julgaram que a responsabilidade é do CAE, resposta dada por 5 dos 7 questionados; no entanto, 2 dos conselheiros identificaram como sendo incumbência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ou como “*Não precisa fiscalização se tem uma nutricionista*”. Os membros da gestão atual apresentaram resultados muito semelhantes aos membros da antiga gestão.

A resposta mais frequente, em ambos os grupos, em relação à responsabilização sobre os recursos públicos, foi o CAE. Esses resultados mostram que os conselheiros e ex-conselheiros compreenderam seu papel de responsabilizar-se pela fiscalização e

acompanhamento da aplicação do recurso que vem do povo. Nessa visão, Evangelista (2010, p. 20) posiciona-se:

Ninguém, em sã consciência, pode subestimar a força transformadora do cidadão no exercício do controle social, que pode ser visto como o autocontrole dos recursos que ele disponibilizou ao Estado. Essa força propulsora, no entanto, ao que tudo indica ainda se encontra sonolenta. (EVANGELISTA, 2010, p. 20).

Dentre os 7 diretores, 4 deles consideram o CAE como responsável pela fiscalização e acompanhamento dos recursos públicos, justificando: *“Porque são pessoas neutras e que dificilmente precisam se deixar influenciar (sem interesse próprio)”*; *“O CAE deve trabalhar junto à nutricionista para um melhor aproveitamento de verbas”*. 2 deles destacaram que *“Não precisa de fiscalização se tem nutricionista”*; *“Porque ela já tem uma especialização e sabe como conduzir o dinheiro da merenda”*. E 1 considera o *“Governo de Brasília”* o responsável pela fiscalização e o acompanhamento da aplicação dos recursos do PNAE.

A interdependência de um governo não pode ser alcançada com um governo central, pois uma Federação pressupõe uma estrutura sustentada com uma soberania compartilhada entre País, Estado e Município. Todavia, os princípios de uma gestão democrática com a descentralização das políticas públicas são contrários ao modelo central de administração pelo *“Governo de Brasília”*. A esfera federal pode estabelecer relações hierárquicas superiores às demais, sem deixar de transferir autoridade para os entes estaduais e municipais.

Além disso, a resposta *“Não precisa de fiscalização se tem uma nutricionista”* demonstra o desinteresse pela participação e a falta de informação e/ou apatia política. Gohn (2011, p. 196) justifica que *“as possibilidades de atuação dos conselhos como mecanismos democráticos de gestão social são vistas com descrédito e desconfiança pela sociedade”*. Por outro lado, essa resposta também pode ser interpretada como a confiança depositada pelos diretores ao trabalho da nutricionista.

A literatura vem demonstrando que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que tais instâncias se transformem em instrumentos efetivos no exercício do controle social, como pode-se observar na leitura de Santos (2007, p. 90):

Dentre as razões de ineficácia dos controles promovidos pelos conselhos, podem ser mencionados os seguintes fatores: falta de definição precisa das competências e atribuições dos conselhos; ausência de instrumentos jurídicos de apoio às suas decisões; falta de publicidade das informações necessárias para efetivar uma mobilização social para acompanhamento e participação nesses Conselhos; reduzido nível de consciência política da grande massa da população; carência técnico-educacional dos conselheiros para lidarem com informações de natureza jurídico-contábil. (SANTOS, 2007, p. 90).

Nesse sentido, quando consultados os documentos internos ao CAE do município estudado, verificou-se que as atas registram a reivindicação dos membros dos conselhos pela contratação de uma nutricionista responsável técnica pela Alimentação Escolar. Observou-se que, em atas do ano de 2003, já haviam solicitado uma nutricionista. Neste mesmo ano, a presidente do CAE, em reunião, ressaltou “[...] a importância de contratar uma nutricionista, visto que poderia ser cortada a verba Federal do PNAE por falta da profissional”. Consecutivamente, em ata do ano de 2014, ficou registrado: “A Secretaria comunicou ainda que, quanto à nutricionista, já foi realizado o concurso e no próximo mês de fevereiro estará sendo nomeada”. As atas posteriores mostraram que, apesar de mencionada a presença da nutricionista nas atividades desenvolvidas pelo conselho, a sua assinatura não consta nas atas. No ano de 2012, ficou acertado o que segue: “O Prefeito garantiu que, para o próximo ano, terá uma nutricionista para acompanhamento dos trabalhos da Merenda Escolar”. Já no ano de 2013, houve a suspensão dos recursos oriundos do FNDE para o PNAE, relativos aos meses de maio e junho do referido ano, em função do atraso na prestação de contas pelo CAE. Somente no ano de 2014, realizou-se o concurso e uma nutricionista Responsável Técnica pela Alimentação Escolar das escolas municipais assume seu cargo. Percebeu-se que a reivindicação por uma nutricionista foi atendida depois de transcorridos 11 anos.

Diante desses registros, tornou-se necessário reafirmar o caráter deliberativo que os conselhos devem assumir, com o poder de decidir sobre as ações das políticas públicas:

Nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos. (GOHN, 2002, p. 179).

O histórico do PNAE evidencia a conquista da descentralização do Programa. Porém, cabe destacar que a forma de gestão do programa pode variar de acordo com a modalidade de operacionalização. Assim, no município estudado, a gestão acontece de maneira centralizada, ou seja, a Secretaria Municipal de Educação executa o Programa em todas as suas fases, desde a elaboração dos cardápios até a compra, o recebimento, a distribuição, a prestação de contas, entre outras atribuições. Esse sistema é diferente da forma escolarizada, em que o recurso é transferido diretamente para as escolas administrarem o Programa.

Além disso, o processo de descentralização foi significativamente positivo para o PNAE, como pode-se evidenciar através de um estudo realizado por Pipitone (1997) no

Estado de São Paulo. Essa pesquisa registrou uma repercussão favorável dos processos de descentralização na melhoria dos cardápios e aceitação dos mesmos, sobretudo em decorrência do uso de produtos *in natura*. Percebeu-se uma diminuição do desperdício dos gêneros adquiridos para a alimentação. E, como já foi evidenciado nesta pesquisa, a descentralização oportunizou a criação do CAE, possibilitando a interferência nas decisões de compra dos produtos e na melhoria da qualidade da alimentação escolar, além de ampliar as possibilidades para desempenhar suas funções, por estarem mais próximos dos usuários do Programa.

Nos últimos anos, muito já foi conseguido com a conquista da descentralização. Mas modificações significativas ainda são evidentes nas funções e nas relações das esferas públicas. Então, crê-se que se está no caminho correto para atingir os objetivos últimos, garantindo plenamente os direitos de cidadania.

## APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

À guisa de considerações finais, elaborou-se uma síntese do conteúdo trabalhado em cada capítulo, que servirá de base tão somente para vislumbrar, a partir de uma ótica teórica e empírica, os possíveis rumos para a melhor eficiência dos Conselhos no cenário global e na realidade local.

Nessa linha, retoma-se que esta dissertação de mestrado assumiu, como objetivo principal, responder ao seguinte problema de pesquisa: De uma perspectiva de gestão democrática, a atuação do CAE se consolida como um espaço para o exercício de controle social segundo as representações de membros do CAE, diretores das escolas e uma amostra da comunidade de pais não conselheiros?

Em decorrência da proposta desta dissertação, buscou-se na literatura existente os temas relacionados à questão a ser explorada. Entendeu-se como sendo de interesse para o desenvolvimento da investigação o arcabouço teórico que versava sobre políticas públicas, políticas sociais, políticas de alimentação, conselhos, gestão democrática, controle social, participação e descentralização. As informações obtidas nos referenciais teóricos serviram de alicerce para confrontar as respostas encontradas na pesquisa empírica.

Este capítulo apresenta as conclusões da análise do material coletado durante a pesquisa e as suas principais implicações e encaminhamentos, bem como as contribuições a futuros pesquisadores interessados nesse mesmo tema. Toda a reflexão proposta orbitou em torno de cinco questões norteadoras, sendo que a primeira relaciona-se com a gênese das Políticas Públicas de Alimentação no Brasil e pode ser encontrada no referencial teórico do Capítulo II.

Neste viés, para revisitar esse processo, foi necessário compreender as dimensões políticas e históricas de conceitos-chaves, como as políticas sociais e as políticas públicas, as quais permitem compreender as políticas sociais de Alimentação. Na sequência, o Capítulo III tomou como referência o PNAE, uma política pública que tem por objetivo o fornecimento de uma alimentação de qualidade, capaz de suprir as necessidades do aluno durante a sua permanência em sala de aula. O percurso histórico do PNAE é marcado pela conquista de sua descentralização, diante dos preceitos instituídos pela Constituição de 1988. Nesse processo, ficou definido, então, que o controle social sobre as ações do PNAE ficaria a cargo de representantes da comunidade por meio do CAE, objeto de estudo deste trabalho.

A segunda questão norteadora procurou identificar se o processo de democratização da gestão do PNAE, concretizada através do CAE, caracteriza-se pela articulação entre governo

e sociedade, incorporando a participação da comunidade através do acompanhamento e monitoramento da utilização dos recursos financeiros destinados à Alimentação Escolar. A teoria permite assumir que os conselhos sinalizam a possibilidade de avanços na gestão democrática das políticas públicas, impulsionando uma prática mais participativa e com responsabilização pública, articulada a mecanismos de prestação de contas, conhecidos como *accountability*.

Quando confrontados com a prática, os relatos mostraram uma participação satisfatória dos conselheiros do CAE; em contrapartida, as assinaturas dos livros Atas do CAE no município pesquisado mostraram que muitas reuniões não atingiram o quórum mínimo de conselheiros titulares. Parecia existir, principalmente na gestão de 1996, certo receio por parte da administração pública local em permitir que a população em geral participasse da gestão dessa política pública.

Na pesquisa empírica, quando os conselheiros da gestão de 1996 foram interrogados se sua opinião era levada em conta na hora da tomada de decisão pelo CAE, a opção “Às vezes” teve maior prevalência entre as respostas dos conselheiros e as justificativas demonstraram a centralidade, a falta de autonomia e o debate frágil presentes na época. Transcorridos 19 anos, a contar da data de criação do referido conselho, pôde-se observar que houve mudanças consideráveis, através dos relatos positivos dos membros da atual gestão, diretores e pais de alunos. Acredita-se que essa abertura democrática pode ter sido facilitada pelo apoio que a atual administração fornece ao conselho.

O poder público não pode ser visto como um degrau superior que surge para dificultar as ações dos conselhos, mas sim para potencializá-las. É necessário que a administração pública seja inclusiva e consciente de que o acesso à informação não é uma fonte de poder individual e sim uma condição para que se tenha uma gestão participativa. É preciso superar o medo de perder a superioridade ao partilhar informações, permitindo que ela seja publicizada e que possam servir para aumentar a capacidade da sociedade de decidir. Para além dessas sugestões de aprimoramento do processo democrático, há outros aspectos que podem potencializar a atuação dos conselhos e despertar o interesse pela participação, como a educação para a política e a cidadania da sociedade.

A terceira questão norteadora buscou caracterizar como acontece o acompanhamento e controle social das ações do PNAE através do CAE. Nesse sentido, os membros do CAE, tanto da gestão de 1996 como da gestão atual, consideraram que sua participação interfere na conquista dos avanços do PNAE e estão convictos do seu poder de decisão e representação sobre as ações da alimentação escolar. Porém, alguns membros alegaram “*não serem*



*ouvidos*”. Essa análise permite concluir que os membros podem tornar-se parte do conselho e permanecerem alienados do processo de representação. Os relatos dos membros da gestão de 1996 são testemunhos das incertezas, centralidade, submissão, omissão e participação de baixa intensidade vivenciadas na época. Já os membros da atual gestão e os diretores, avaliaram como sendo satisfatória a atuação do CAE na atual gestão, ainda que existam avanços a serem protagonizados.

O controle social exercido pela sociedade vem sofrendo grandes mudanças ao longo dos anos, e os resultados dessa pesquisa de campo mostraram que, nos primeiros anos após a criação dos conselhos, os conselheiros eram passivos, sem atuação, sem poder de decisão, além disso, as ações do CAE eram executadas com “desdobramentos” e “manobradas”. Com o passar dos anos, o conselho estudado vem ganhando visibilidade por suas ações.

A maioria dos pais e diretores relataram ser importante a comunidade participar das decisões sobre a alimentação escolar; contudo, quando interrogados sobre o interesse em participar do CAE, grande parte relatou não ter interesse em compor o conselho. Esses resultados apontam o desinteresse da população pelo processo de participação, o descrédito e a apatia política, que geram um sentimento de alienação em relação aos fenômenos políticos.

Os interesses particulares atravessam a lógica do interesse comum. Ademais, o que se vê é um crescente número de conselhos, que não são criados em função dos princípios participativos e do desejo da comunidade em participar, como acontecia no início dos anos 90, mas sim para atender aos requisitos básicos de recebimento de recursos públicos destinados às políticas sociais.

A implementação dos conselhos é uma condição para que os recursos financeiros possam ser repassados aos municípios, “garantindo” o controle social sobre as ações do Estado. Essa abordagem proporciona uma reflexão sobre essa condição estar de fato representando os interesses do povo ou se as ações continuam centralizadas sob a lógica na imposição, mascaradas por uma aparência democrática.

Desse modo, com a proliferação de conselhos, pelo que se observa, há contradição entre a saturação e o esvaziamento da participação. Destaca-se que não se defende o posicionamento favorável ao fechamento de espaços de participação, mas sim alertar que a multiplicação desses canais de participação não significam, necessariamente, a expansão dos direitos democráticos e maior participação da sociedade.

A quarta questão buscou descrever a dinâmica de funcionamento do CAE no município envolvido. Nesse sentido, evidenciou-se que as atividades do CAE registradas nas atas de 1996 a 2008 se detinham, predominantemente, na participação de licitações para a

compra dos gêneros alimentícios, análise de cardápios, prestação de contas e renovação dos membros do CAE. Observou-se que, somente a partir das atas de 1998, dois anos após a criação do conselho, foram apresentados os valores dos recursos repassados pelo FNDE. Cabe salientar, a partir dos relatos dos sujeitos envolvidos com a gestão atual, que os conselhos estão aprimorando seu espaço na medida em que as suas atribuições foram sendo colocadas em prática. As visitas feitas às escolas, com fiscalização e acompanhamento, e as ações do PNAE são exemplos desta conquista, uma vez que trouxe visibilidade para o CAE do município pesquisado, que parecia estar adormecido.

Porém, o que é visível, na prática, é uma frágil capacitação dos conselheiros, debates insignificantes, manipulação das pautas e decisões, baixa representatividade dos conselheiros, desinteresse da população em geral pelo processo de participação. Os conselheiros eleitos necessitam pensar no coletivo, agir no coletivo e com intenções voltadas ao coletivo, não por influência político-partidária, por interesses individuais ou por imposição. Reparou-se que muitos conselheiros assumem o cargo desconhecendo, quase que completamente, seu papel, esperando aprender na prática, durante o desempenho de sua função.

A quinta e última questão norteadora procurou analisar o papel do CAE no que diz respeito à materialização da representatividade dos conselheiros, destacando o seu poder de decisão e influência frente ao contexto local. Nessa perspectiva, não há uma garantia de que os representantes da sociedade, aqui delimitados pelo CAE, estão interpretando os interesses da coletividade. Apesar dos relatos testemunharem o entendimento do objetivo de representar as necessidades majoritárias, parecem existir forças contrárias a esse processo.

Os conselhos trazem, em seu íntimo, a abertura para a participação da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas; no entanto, é visível a existência de estratégias e atitudes que visam despolitizar esse espaço de participação. A inserção da sociedade civil na coisa pública é limitada e os avanços são importantes, mas ainda restritos.

Com base nas análises explanadas, acredita-se que os conselhos gestores de políticas públicas poderão se consolidar como verdadeiros espaços de participação e controle social, desde que haja a garantia da transparência e publicização do conselho, com divulgação de suas ações; igualdade de condições de todos os participantes, o que inclui amparo em conhecimento teórico e político dos conselheiros e ampla capacitação; e a garantia de que a escolha dos conselheiros seja democrática e que sejam submetidos ao controle e responsabilização de seus atos. Essas ações se fazem necessárias para uma politização dos espaços de participação.

As reflexões propostas neste estudo trouxeram inquietações maiores na discussão sobre os obstáculos para a representação da comunidade através dos conselhos. Os mecanismos legais da construção de arranjos institucionais na figura dos conselhos ainda precisam superar as contradições políticas do entendimento de desenvolvimento local e, por conseguinte, superar as práticas e manobras nas relações de poder.

As análises dos dados apresentadas apontam alguns encaminhamentos que se fazem necessários diante dessas considerações finais. Alguns apontamentos são feitos no sentido de contribuir com o processo de análise deste órgão, entendendo que as mudanças são parte de um curso histórico e que demandam tempo para que possam de fato ocorrer.

O empoderamento deste espaço de representação deve ser garantido através de processos de formação inicial e de forma permanente. É de vital importância, para um conselho efetivo, a qualificação dos seus membros, caso contrário, perde-se tempo e oportunidade de uma prática qualificada, conquistada historicamente.

É importante que haja um responsável fixo para o bom andamento do conselho, que garanta a sua legitimidade, articule as ações entre governo e sociedade civil, garanta a publicização das ações do CAE e a renovação de representações, além de capacitar os conselheiros locais. Dessa forma, de quatro em quatro anos, quando ocorrem as eleições, o servidor responsável pela administração do conselho se mantém.

Esta dissertação também apresenta algumas implicações no que se refere à pesquisadora deste estudo, que está inserida no cotidiano pesquisado, tornando-se desafiadora a análise, reflexão e desfamiliarização da realidade vivenciada.

Por fim, se por um lado, esta pesquisa responde alguns questionamentos, por outro lado, levanta outras questões, que, sem dúvida, requerem a continuidade da investigação, tais como: Qual o poder que o conselho tem, de fato, em obrigar o governo a cumprir suas decisões? Em que medida a descentralização dos recursos financeiros é uma indutora de gestão democrática? Qual é a maneira mais efetiva de escolha dos representantes do conselho? Como fazer para que as pessoas participem mais? A partir disso, acredita-se no investimento em mais pesquisas que possam desenhar possíveis respostas e soluções. Enfrentar esse desafio não é uma tarefa fácil e nem de rápida conquista, visto que, defender a existência dos conselhos significa, por vezes, pôr-se contra a maré do capitalismo e de práticas centrais e conservadoras de gestão pública.

Há muito a se avançar, o caminho para a construção de uma gestão mais democrática se faz dia a dia e, conforme Viega destaca, “a gestão democrática exige a compreensão em profundidade dos problemas postos pela prática [...]. Ela rompe com a separação entre a

concepção e execução, entre o pensar e o fazer, entre a teoria e a prática.” (VEIGA, 1997, p. 18). Assim, as contradições, os limites e as fragilidades fazem parte do processo de construção e aperfeiçoamento da prática. Dessa maneira, os resultados desta pesquisa apontam caminhos de busca, de vontade de fazer mais, de forma diferente e numa construção conjunta.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ALONSO, Myrtes. (Org.). **Formar professores para uma nova escola**. São Paulo: Pioneira, 1985.

ARANTES, Rogério Bastos. **Projeto de Pesquisa 2008/2010**. 2008. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Rogério/1\\_Projeto\\_Produtividade\\_em\\_Pesquisa\\_Rogério\\_Arantes.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Rogério/1_Projeto_Produtividade_em_Pesquisa_Rogério_Arantes.pdf)>. Acesso em: 08 jan. 2015.

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, Ilma Kruse Grande de. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. **Rev. Bras. Saúde Matern. Infant.**, Recife, v. 7, n. 3, p. 319-326, jun. 2007.

\_\_\_\_\_, Elcia Esnarriaga de; ALMEIDA, Camila Moreira. A mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. **Revista do Mestrado em Educação**, Campo Grande, v. 11, n. 22, p. 88-110, 2005. Disponível em: <<http://www.intermeio.ufms.br/ojs/index.php/intermeio/article/view/158/152>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Revista Social**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 115-119, 1989.

AVRITZER, Leonardo. Orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AZEVEDO, Carlos Eduardo Franco et al. A estratégia de triangulação: objetivos, possibilidades, limitações e proximidades com o pragmatismo. In: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, 4., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2013.

BANDEIRA, João Tancredo Sá. **Conselho Tutelar: espaço público de exercício da democracia participativa e seus paradócos**. 2006. 216 f. Dissertação (Mestrado)- Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEHRING, Eliane Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. 213 p.

BERGAMO, Edmir Aparecido. **Gestão democrática da escola: análise e proposição a partir de uma perspectiva gramsciana**. 2008. 113 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Tuiuti do Paraná, Paraná, 2008.

BETLINSKI, Carlos. **Conselhos Municipais de Educação: Participação e Cultura Política**. 2006. Tese (Doutorado em Educação)- Pontifícia Universidade de São Paulo, SP, 2006.

BISPO JUNIOR, José Patrício; SAMPAIO, José Jackson Coelho. Participação social em saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil. **Rev Panam Salud Publica**, [s.l.], v. 23, n. 6, p.403-409, jun. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S1020-49892008000600005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org/scielo.php?pid=S1020-49892008000600005&script=sci_arttext)>.

BITTERN COURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Uma avaliação da efetividade do Programa de Alimentação Escolar no Município de Guaíba**. 2007. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Unb, 1998. 674 p. Disponível em: <[http://www.filoczar.com.br/Dicionarios/Dicionario\\_De\\_Politica.pdf](http://www.filoczar.com.br/Dicionarios/Dicionario_De_Politica.pdf)>.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993. 653p.

BRASIL. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. **DOU**, Brasília, DF, 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>.

\_\_\_\_\_. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução/CFN nº 358 de 18 de maio de 2005. **DOU**, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.cfn.org.br/novosite/pdf/res/2005/res358.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965. **DOU**, Brasília, DF, 1965. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei nº 2.478, de 05 de Agosto de 1940. CLBR de 07/08/1940. **DOU**, Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/10/1943/..\24\1940\2478.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Medida Provisória nº 2.178-34, de 28 de junho de 2001. **DOU**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar. **Sistema de Consulta a Matrícula do Censo Escolar - 1997/2014**. 2015a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. **DOU**, Brasília, DF, 1994. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8913-12-julho-1994-349782-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. **DOU**, Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. **DOU**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_0](http://www.planalto.gov.br/ccivil_0)>. Acesso em: 21 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1979-20, de 29 de junho de 2000. **DOU**, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=122&data=30/06/2000&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. **DOU**, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <[https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=MPV&num\\_ato=00001784&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=1998&sgl\\_orgao=NI](https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=MPV&num_ato=00001784&seq_ato=000&vlr_ano=1998&sgl_orgao=NI)>. Acesso em: 08 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Alimentação Escolar: histórico**. 2015b. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. **Formação pela Escola**. Módulo PNAE. 2. ed. Brasília: MEC, 2008. 112 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS**. Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Resolução FNDE/CD nº 38, de 16 de julho de 2009. **DOU**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

CABRAL, Manuelina Martins da Silva Arantes. **A participação dos Conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB na gestão dos recursos em municípios de Mato Grosso do Sul (2007-2008)**. 2009. 188 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2009.

CAIÇARA. Lei Municipal nº 156, de 17 de abril de 1996. **Lei Municipal Nº 156/96**. Caiçara, RS, 1996.

CAIÇARA. Lei Municipal nº 424, de 23 de agosto de 2000. Cria novo Conselho de Alimentação Escolar e dá outras providências. **Lei Municipal Nº 424/2000**. Caiçara, RS, 2000.

CAIÇARA. Lei Municipal nº 1210, de 16 de dezembro de 2010. Altera o artigo 2º da lei municipal Nº 424/2000 e dá outras providências. **Lei Municipal Nº 1210/2010**. Caiçara, RS, 2010.

CAMPOS, Edval Bernardino. **Assistência Social: do descontrole ao controle social**. Revista Serviço Social e Sociedade n. 88, São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_, Nadja Fonseca da Silva Cutrim. **A gestão da política educacional no cotidiano da escola: perspectiva democrática da atuação do conselho escolar no município de São Luís-MA**. 2012. 152 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

CARVALHO, A. I. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, S. (Org.). **Saúde e democracia: a luta dos Cebes**. São Paulo: Lemos, 1997.

\_\_\_\_\_, Daniela Gomes de. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008)**. 2009. 238 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <[http://bdt.d.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5562](http://bdt.d.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5562)>. Acesso em: 13 jan. 2015.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1959.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 1993. 367p.

\_\_\_\_\_. **Convite à filosofia**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2001. 567 p.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001. 164 p.

COHN, Amélia. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. **Ciênc. Saúde Coletiva**, [s.l.], v. 8, n. 1, p.9-18, 2003.

CONCEIÇÃO, Marcos Vinícius. **Constituição e função do conselho escolar na gestão democrática**. 2007. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Dicionário de Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2009.

\_\_\_\_\_. **Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.



CORTÊS, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar**, Curitiba, n. 25, p. 143-175, 2005. Disponível em: <file:///E:/Users/Usuário/Downloads/arcabouco\_conselho.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2015.

CUNHA, Maria Aparecida. **Gestão democrática: o perfil ideológico dos pais membros do conselho de escola**. 2008. 237 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Educação, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2008.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v. 18, n. 2, p.163-174, dez. 2002.

DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. 6. ed. Campinas-SP: Papyrus, 2006.

\_\_\_\_\_. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2001.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. O conceito de política pública. In: DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Política Pública: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 1-21.

DORIGON, Nelci Gonçalves. **Educação e trabalho: a convocação das workhouses**. 2006. 157 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2006.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Descentralização das políticas sociais: o que ensinam as experiências recentes da merenda escola, do dinheiro na escola e da TV escola**. São Paulo: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- Nepp - Unicamp, 1998. 34 p.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. 2010. 33 f. TCC (Graduação)- Curso de Economia no Setor Público, Especialização em Orçamento Público, Brasília, 2010.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. (Primeiros Passos).

FARIAS, Júlio Cezar Barros de. **Gestão escolar no Distrito Federal: a comunidade local e o local da comunidade**. 2008. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

FORTUNA, Maria Lúcia de Abrantes. Sujeito, o grupo e a gestão democrática na escola pública. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v. 1, n. 2, p. 123-137, jan./jun. 1998.

FREITAS, Felipe Corral de. O programa Fome Zero e a disputa discursiva entre o PT e o PFL. **Publicatio Uepg: Ciências Sociais Aplicadas**, [s.l.]: Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), v. 19, n. 2, p. 167-180, 2011.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato M.; SOUZA, Nelson Rosário de (Org.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

GADOTTI, Moacir. ROMÃO, José E. (Org.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 6. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

GAMBOA, Sílvio Sánches. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. Chapecó: Argos, 2002.

GASPARIN, João Luiz. Uma Didática para a Pedagogia Histórico-Crítica. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2009.

GERSCHMANN, S. Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, n. 6, p. 1670-1680, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. **Informativo Cepam**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 7-15, mar. 2002.

\_\_\_\_\_. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. 2004. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, p. 20-31, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>>.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Fábio. Conflito Social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-233, mar./abr. 2006.

GONÇALVES, Maria de Lourdes Gonçalves; ALMEIDA, Maria Cecília Puntel de. Construindo o controle social e a cidadania em uma experiência concreta: o conselho municipal de saúde (CMS) de Ribeirão Preto (SP). **Saúde em Debate**, [s.l.], v.26, n. 61, p.167-175, 2002.

GUARANÁ, Juliana; FLEURY, Sonia. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. **Revista de Administração de Empresas**, [s.l.], v. 48, n. 3, p.94-103, set. 2008.

GUIMARÃES, Maria do Carmo Lessa. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 23, jan./abr., 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1984-92302002000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302002000100003)>.

GUIZARDI, Francini Lube; PINHEIRO, Roseni. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 11, p.797-805, 2006.

IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. São Paulo, Cortez, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Caiçara, RS. Censo Demográfico 2010. Disponível em:  
<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=430340&search=rio-grande-do-sul|caicara>>.

\_\_\_\_\_. **Censo Educacional de 1991-2000**. 2000. Disponível em:  
<<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 08 jan. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. 2015. Disponível em:  
<<http://bdtd.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: jan. 2015.

JORGE, Daniel Massini. **Democracia em Crise e o futuro da Democracia**. São Paulo: Mackenzie, 2013. 28 p.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Trad. NEVES, Célia; TORÍBIO, Alderico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em Ciências humanas. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 340 p.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. rev. ampl. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2005.

LIMA, Laudirege Fernandes. **Merenda escolar**: direito à alimentação e fruição do direito à educação. Maceió: Edufal, 2009. 238 p.

LORD, Lúcio José Dutra. **O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre**: estrutura, funcionamento e papel político-pedagógico. 2005. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

LÜCK, Heloísa et al. Sobre dimensão participativa da gestão escolar. **Revista Gestão em Rede**, ago. 1996.

LÜCK, Heloísa. A dimensão participativa de gestão escolar. **Gestão em Rede**, n. 9, p. 13-17, ago. 1998.

\_\_\_\_\_. Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, 2000.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. p. 99.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas Educacionais: Questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Técnicas de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 260 p.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Amanda de Lucas Xavier; SANTOS, Sueli Maria dos Reis. O exercício do controle social no Sistema Único de Saúde: a ótica do enfermeiro como membro do conselho local de saúde. **Saúde e Sociedade**, [s.l.], v. 21, p.199-209, maio 2012.

\_\_\_\_\_, Camila Sartori et al. Conhecimento dos usuários, trabalhadores da saúde e gestores sobre conselheiros e Conselhos de Saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 98, p.437-445, 2013.

MÉSZÁROS, István. A Necessidade do controle social. **Cadernos Ensaio**. São Paulo, 1997.

MIELNICZUCK, Vívian Braga de Oliveira. **Gosto ou necessidade? Os significados da alimentação escolar no município do Rio de Janeiro**. 2005. 202 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <[http://r1.ufrjr.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/m\\_vivian\\_braga\\_2005.pdf](http://r1.ufrjr.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/m_vivian_braga_2005.pdf)>. Acesso em: 16 jan. 2015.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 42, n. 3, p. 551-579, jun. 2008.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, 'questão social' e seu enfrentamento. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 110, p. 270-287, jun. 2012.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MORTATTI, Maria Eloisa Velosa. **Gestão democrática como um processo de educação para a cidadania**. 2006. 156 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MOURA, Assis Souza de. **Democracia, participação e controle social nos Conselhos Municipais de Educação**. 2010. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

MOYSÉS, Maria Aparecida Affonso; COLLARES, Cecília Azevedo Lima. Desnutrição, fracasso escolar e merenda. In: PATTO, Maria Helena Souza. **Introdução à psicologia escolar**. 3. ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1997. p. 225-251.

NETO, Luiz Bezerra; BEZERRA, Maria Cristina dos Santos. A importância do materialismo histórico na formação do educador do campo. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 10, n. 38, número especial, p. 251-272, ago. 2010. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/38e/art16\\_38e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/38e/art16_38e.pdf)>.

NEVES, Angela Vieira. Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v. 10, n.2, p. 215-221, 2007.

NÓVOA, António. **Professores: imagens do futuro presente**. Lisboa: Educa, 2009.

NUNES, Iolanda Rodrigues. **Exercer a autonomia: um desafio para a gestão da escola pública**. 2005. 136 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

OLIVEIRA, Milca Lopes de; ALMEIDA, Eurivaldo Sampaio de. Controle Social e Gestão Participativa em Saúde Pública em Unidades de Saúde do Município de Campo Grande, MS, 1994-2002. **Saúde Soc**, São Paulo, v. 18, n. 1, p.141-153, 2009.

\_\_\_\_\_, Newton Kepler de. **Formação de conselheiros para o controle social no Sistema Único de Saúde (SUS) - Ceará**. 2011. 207 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

PANDOLFI, Dulce; GAZIR, Augusto; CORRÊA, Lucas. **O Brasil de Betinho**. Rio de Janeiro: Mórula, 2012. 228 p.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática na escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2002.

PATEMEN, Calore. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Sueli Thodorf. **Os conselhos de classe e série participativos das escolas estaduais paulistas: possibilidades e limites**. 2007. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2007.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. **Programa de alimentação escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores**. Tese (Doutorado)- Campinas: Faculdade de Educação, Unicamp; 1997.

\_\_\_\_\_ et al. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Nutrição**, [s.l.], v. 16, n. 2, p.143-154, jun. 2003.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000. 337 p.

RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 85, p.109-116, 2006. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/arquivos/apu\\_93.pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/apu_93.pdf)>.

RIBEIRO, Adalberto. **A relação de uma escola pública com a comunidade vista a partir das ações de seu conselho no município de Itapevi -SP**. 2008. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2008.

ROCHA, Nayara Côrtes et al. Organização e dinâmica do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 1, n. 25, p.133-146, 2012.

RODRIGUES, Domingos Pereira; AZZI, Luiz Gonzaga. Controle Social e fragilidade da sociedade civil: um estudo sobre a vida dos CMAS de municípios do planalto catarinense. In: PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da. **Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desabios**. São Paulo: Paulus, 2007. p. 87-111.

\_\_\_\_\_, Jaime. Alimentação popular em São Paulo (1920 a 1950): políticas públicas, discursos técnicos e práticas profissionais. **Revistas Científicas de América Latina**, São Paulo, v. 15, n. 5, p. 221-255, maio 2007.

\_\_\_\_\_, Paulo da Silva. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Rbpa**, Campinas, v. 29, n. 1, p. 137-155, jan. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-52732009000500001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732009000500001)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

ROTTA, Edemar; REIS, Carlos Nelson dos. Desenvolvimento e políticas sociais: uma relação necessária. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 314-334, jul. 2007.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília: CAPES, 2009.

SALIBA, Nemre Adas et al. Conselhos de saúde: conhecimento sobre as ações de saúde. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1369-1378, nov. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/07.pdf>>.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O estado, a sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 63, p. 13-74, 1987.

\_\_\_\_\_. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **Para uma Revolução democrática de Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_, Elinaldo Leal et al. Análise de Políticas Públicas: a Experiência do Pro Jovem Urbano na Cidade de Vitória da Conquista - Ba. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Enanpad, 2011. p. 1-17.

\_\_\_\_\_, Kelly Cristina Batista dos. **Conselho de Escola: cenário e desafios de uma escola pública de Natal**. 2005. 106 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

\_\_\_\_\_, Leonor Maria Pacheco et al. O Papel do Conselho de Alimentação Escolar sob o enfoque de Segurança Alimentar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE ALIMENTOS, 17., 2000, Fortaleza. **Livros de Resumos...** Fortaleza: UFC, 2000. v. 3.

\_\_\_\_\_, Lirian Keli dos. **Trabalho, produção associada e produção de saberes na Comunidade Tradicional do Imbê - MT**. 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2013.

\_\_\_\_\_, Sílvia França; VARGAS, Andréa Maria Duarte; LUCAS, Simone Dutra. Conselheiros Usuários do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte: características sociais e representatividade. **Saúde e Sociedade**, [s.l.], v. 20, n. 2, p. 483-495, jun. 2011.

SARAMAGO, José. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. p. 21-56.

SAVIANI, Demerval. **Pedagogia Histórico-Crítica: primeiras aproximações**. 7. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

\_\_\_\_\_. **Escola e democracia: polêmicas do nosso tempo**. 30.ed. São Paulo: Editora Cortez, 1995.

SCHLESNER, Anita Helena. Gestão democrática da educação e formação dos conselhos escolares. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 177-189.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. 126 p.

SILVA, Alauanda Ribeiro da; SOUSA, Lucimar da Silva; LIMA, Walderlene Sousa. Gestão democrática: uma necessidade da escola atual. **Webartigos**, Pará, 2010.

\_\_\_\_\_, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, maio 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v9n23/v9n23a07.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

\_\_\_\_\_, Darci Bueno da. **Conselhos municipais de educação na instituição dos sistemas municipais de ensino no Rio Grande do Sul**. 2009. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

\_\_\_\_\_, Ilse Gomes. Participação popular nas políticas públicas: a trajetória dos conselhos de saúde do Sistema Único de Saúde no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 1-14, 2004.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, [s.l.], v. 17, n. 47, p.75-96, abr. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142003000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000100005)>.

SOBRINHO, Severino Elias. **Papel do Conselho Estadual de Educação da Paraíba como órgão normativo do sistema de ensino no período de 1962-2002**. 2007. 265 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

SOUZA, Herbert. **Participação**. 2006. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/partic/apresent/apresent.htm>>. Acesso em: 27 out. 2015.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, [s.l.], v. 25, n. 3, p.123-140, dez. 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TOLEDO, Caio Navaro de. As esquerdas e a redescoberta da democracia. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90 política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 127-136.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 1987. 175p.

VAN STRALEN, Cornelis Johannes et al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p.621-632, 2006.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rn/v18n4/25843.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. **História, Ciências, Saúde**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 259-277, maio 2004.

VEIGA, Ima Passos Alencastro (Org.). **Projeto Político Pedagógico: uma construção possível**. Campinas, SP: Papirus, 1997.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

VIEIRA, Danúbia Rocha; MACHADO, Mick Lennon; CERVI, Rosane Beatriz Bragagnolo; VERDI, Marta Inez Machado. Participação, cidadania e políticas públicas: a construção da saúde em espaços de organização popular. **Trab. educ. saúde** [online], v. 11, n. 3, p. 591-609, 2013.



WEBER, Marx. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Ltc, 1982. 530 p.

WESTPHAL, Marcia Faria. **Participação popular e políticas municipais de saúde: Cotia e Vargem Grande Paulista**. São Paulo, 1992. Tese (Livre docência em Saúde Pública)- Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A – Tabela de caracterização da amostra, 2016.**

TABELA 1 – Caracterização da amostra, 2016 (n=41).

Variáveis	Classificação	Pais de alunos		Membros do CAE gestão 1996		Membros do CAE Atual		Diretores de escolas municipais		TOTAL	
		n	%	n	%	n	%	n	%	N	%
<b>Sexo</b>											
	Feminino	19	90,5	2	33,3	5	71,4	6	85,7	32	78,0
	Masculino	2	9,5	4	66,6	2	28,9	1	14,3	9	21,9
<b>Nível de escolaridade</b>											
	1ª à 4ª Série do Ensino Fundamental	2	9,5	0	0	0	0	0	0	2	4,9
	5ª à 8ª Série do Ensino Fundamental	5	23,8	0	0	2	28,9	0	0	7	17,1
	Ensino Médio	7	33,3	3	50	1	14,3	0	0	11	26,8
	Ensino Superior	2	9,5	1	16,7	1	14,3	6	85,7	10	24,4
	Especialização	5	23,8	2	33,3	3	42,8	1	14,3	11	26,8
<b>Idade média</b>											
	Anos	39,3	-	57,3	-	45,1	-	42,4	-	46,02	-

## APÊNDICE B - Coleta de dados

### Membros do CAE Atual

	<b>Representante do poder executivo</b>	<b>Representante de pais</b>	<b>Representante de pais</b>	<b>Representantes da Sociedade Civil</b>	<b>Representantes da Sociedade Civil</b>	<b>Representante docente</b>	<b>Representante docente</b>
<b>1.No processo de eleição dos membros do CAE, como se deu a escolha para sua candidatura?</b>	Fui indicado pela entidade que represento e não pude evitar.	Candidatei-me como voluntário. Foi minha própria vontade.	Fui indicado pela entidade que represento e não pude evitar.	Fui indicado pela entidade que represento e não pude evitar.	Fui indicado pela entidade que represento e não pude evitar.	Fui indicado pela entidade que represento e não pude evitar.	A escolha foi feita por votação, sem indicações.
<b>2. Quais foram os motivos que levaram você a candidatar-se à vaga de conselheiro?</b>	Estou apenas representando minha entidade.	Acredito que minha participação pode trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município.	Acredito que minha participação pode trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município.	Estou apenas representando minha entidade.	Acredito que minha participação pode trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município.	Acredito que minha participação pode trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município.	Acredito que minha participação pode trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município.
<b>3. Enquanto conselheiro, você comparece às reuniões do Conselho de Alimentação Escolar?</b>	Em todas as reuniões.	Em todas as reuniões.	Sempre que possível.	Em todas as reuniões.	Às vezes.	Sempre que possível.	Sempre que possível.
<b>4.Você costuma emitir opiniões nas Reuniões do CAE?</b>	Sim. “Sou participativa e o fato de conhecer a realidade das escolas municipais profundamente facilita a minha	Sim.	Sim.	Sim. “Emito opinião visando melhorar.”	Sim.	Sim. “Porque é importante participar e auxiliar”	Às vezes. “Quando tenho algo para expor, devido alguma reivindicação das escolas.”

	participação”						
<b>5.A sua opinião é levada em conta na hora da tomada de decisões pelo CAE?</b>	Sim. “A organização das reuniões permite refletir e tomar decisões coletivamente.”	Sim.	Sim. “Porque costumamos ouvir novas idéias.”	Sim.	Sim.	Às vezes. “Depende da decisão da maioria”	Sim. “Porque o CAE se preocupa com a alimentação.”
<b>6.Considera que sua participação interfere para a conquista de avanços na Política Nacional de Alimentação Escolar?</b>	Às vezes. “Dentro do âmbito municipal, não federal”	Sim.	Sim.	Sim. “Não é só o prefeito que tem que decidir.”	Sim.	Às vezes. “Nem sempre somos ouvidos”	Sim. “Porque as reuniões nos fazem decidir sempre para o melhor.”
<b>7.Em sua opinião, a fiscalização e o acompanhamento da aplicação dos recursos do PNAE devem ser realizados pelo:</b>	CAE.	CAE.	CAE.	Não precisa fiscalização se tem uma nutricionista.	FNDE.	CAE.	CAE.
<b>8.Na sua atuação no Conselho, que interesses você defende prioritariamente?</b>	Interesses de toda a coletividade.	Interesses de toda a coletividade.	Interesses de toda a coletividade.	Interesses de toda a coletividade.	Interesses da minha instituição.	Interesses de toda a coletividade.	Interesses de toda a coletividade.
<b>9.Para você, como se dá a relação entre o Conselho e o poder público municipal?</b>	Boa. “Há um diálogo aberto, dentro das possibilidades.”	Boa.	Boa.	Boa.	Boa.	Boa. “Sempre temos apoio quando possível”	Boa. “O poder público procura sempre auxiliar para que os alunos recebam uma boa alimentação.”
<b>10.Como você vê a existência/</b>	Boa. “É muito ativo”	Boa.	Boa.	Boa. “Antes não	Boa.	Boa. “Acompanhar o	Boa. “Porque o CAE

<b>importância do CAE no município?</b>				faziam nada, era mais para ter.”		que acontece nas escolas”	realiza um bom trabalho para melhorar a alimentação.”
<b>11.Em sua opinião, qual é a função mais importante do CAE?</b>	Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar.	Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar.	Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar.	Visitas às escolas.	Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar.	Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar.	Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar.
<b>Faça uma avaliação da sua gestão no Conselho de Alimentação Escolar.</b>	“Nosso conselho é atuante, participativo e unido em prol do mesmo objetivo: garantir e proporcionar, dentro da legislação que prevê o PNAE, alimentação escolar de qualidade aos alunos.”	“Boa. Acredito que a minha gestão, como a dos demais conselheiros, está sendo boa, participativa, atuante, responsável, pois atuamos juntamente com o conselho e diretamente nas escolas.”	“A gestão do CAE está melhorando porque os conselheiros estão conhecendo melhor os planos e fazendo uma avaliação mais aprofundada.”	“Não sou muito participante, mas ajudo no que posso.”	“O conselho é participativo, pois tem realizado várias reuniões, visitas às escolas e observado o armazenamento dos alimentos e a higiene, observando também a satisfação dos alunos em relação ao cardápio.”	“Colaboro com o que me é possível, participo das reuniões e auxilio nos trabalhos.”	“É importante a participação, pois posso sugerir mudanças e assim contribuir para a melhoria da alimentação escolar.”
<b>Para você o que se pode esperar deste conselho, dos conselheiros e das tarefas que a função exige?</b>	“Trabalho coletivo na busca de colaborar na questão da alimentação escolar do nosso município.”	“Ser responsáveis, ativos, fiscalizadores e acompanhadores do Programa PNAE.”	“Que nós consigamos mudar algo que seja necessário e que todos atuem com dignidade na sua função.”	“Conseguir melhorar a qualidade da alimentação das escolas.”	“É muito importante, pois o conselho existe para fiscalizar os recursos que são destinados à merenda escolar, também para garantir boas práticas sanitárias de uma alimentação saudável, que vai desde a produção até a prestação de contas dos gastos.”	“Que cada um cumpra com o dever de cidadão caiçarense e trabalhe para que o melhor aconteça para todos.”	“Pode-se esperar um bom trabalho, pois todos se preocupam com o fornecimento de uma alimentação de qualidade para os alunos.”

## Membros do CAE gestão 1996

	<b>Representante do poder executivo</b>	<b>Representante de pais</b>	<b>Representantes da Sociedade Civil</b>	<b>Representantes da Sociedade Civil</b>	<b>Representante docente</b>	<b>Representante docente</b>
<b>1.No processo de eleição dos membros do CAE, como se deu a escolha para sua candidatura?</b>	Fui indicado pela entidade que represento e não pude evitar.	Fui indicado pela entidade que represento e não pude evitar.	Fui indicado pela entidade que represento e não pude evitar.	Candidatei-me como voluntário. Foi minha própria vontade.	Candidatei-me como voluntário. Foi minha própria vontade.	Outros. “Por indicação e aceitei.”
<b>2. Quais foram os motivos que levaram você a candidatar-se à vaga de conselheiro?</b>	Acreditava que minha participação poderia trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município.	Acreditava que minha participação poderia trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município.	Estava apenas representando minha entidade.	Acreditava que minha participação poderia trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município.	Acreditava que minha participação poderia trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município.	Acreditava que minha participação poderia trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município.
<b>3. Enquanto conselheiro, você comparecia às reuniões do Conselho de Alimentação Escolar?</b>	Sempre que possível.	Sempre que possível.	Sempre que possível.	Sempre que possível.	Em todas as reuniões	Em todas as reuniões “Obs: Houve na época, poucas reuniões.”
<b>4.Você costumava emitir opiniões nas Reuniões do CAE?</b>	Sim.	Sim.	Sim. “Exercício da cidadania e tratava de direitos essenciais.”	Sim. “Para melhorar e ter produção”.	Sim.	Sim. “Sempre fui muito falante nas reuniões.”
<b>5.A sua opinião era levada em conta na hora da tomada de decisões pelo CAE?</b>	Sim.	Sim.	Às vezes. “Quando essa política foi implantada o debate ainda era muito frágil não sendo reconhecido como direito.”	Sim. “Com preocupação de ter os produtos.”	Às vezes.	Às vezes. “Muitas decisões, ideias e projetos ficavam no papel.”
<b>6.Considera que sua</b>	Sim.	Sim.	Sim.	Sim.	Às vezes.	“Não

<b>participação interferiu para a conquista de avanços na Política Nacional de Alimentação Escolar?</b>			“Principalmente nos debates regionais e estaduais, resultando, de forma mais ampla, milhões que saíram da pobreza.”	“Dando opinião”.		Acredito que nesse tempo (em 1996), e antes também, não houve maiores preocupações.”
<b>7.Em sua opinião, a fiscalização e o acompanhamento da aplicação dos recursos do PNAE devem ser realizados pelo:</b>	CAE.	CAE.	FNDE e CAE.	FNDE.	CAE.	CAE.
<b>8.Na sua atuação no Conselho, que interesses você defendia prioritariamente?</b>	Outros “Qualidade da merenda.”	Interesses de toda a coletividade.	Interesses de toda a coletividade.	Interesses da minha instituição.	Nenhum interesse específico, seguia apenas as minhas convicções pessoais.	Interesse de toda a coletividade.
<b>9.Para você, como se dá a relação entre o Conselho e o poder público municipal?</b>	Boa.	Boa.	Ruim. “Sem debate, sem informação.”	Boa. “Em conjunto com ideias para melhorar.”	Boa.	Boa. “Só tenho referências positivas.”
<b>10.Como você vê a existência/importância do CAE no município?</b>	Boa.	Boa.	Ruim. “É apenas formar debates sem desdobramentos na sociedade e manobrados.”	Boa. “Melhorar qualidade de vida dos alunos.”	Boa.	Boa. “Mas poderia, talvez, ser mais atuante.”
<b>11.Em sua opinião, qual é a função mais importante do CAE?</b>	Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar.	Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar.	Outros. “Todos os itens acima, mas principalmente fazer o debate para haver controle social.”	Acompanhar e fiscalizar os gastos com alimentação escolar.	Acompanhar e fiscalizar os gastos com alimentação escolar.	Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar. “Obs: Não conheço bem o estatuto do CAE.”
<b>Faça uma avaliação da sua gestão no Conselho de</b>	“Parece-me que foi o primeiro conselho, com certeza a qualidade da	“Era mais para ter, não tinha muitas	“Foi difícil, era o início, não era considerada como política social, era encarada pelos	“É muito positivo, temos conhecimento do que o município	“Quanto à participação, foi boa. Embora não	“Na época em que atuamos, o CAE não era muito



<b>Alimentação Escolar.</b>	merenda melhorou.”	reuniões.”	gestores como um mero assistencialismo, que continua até hoje, considerando-se uma concepção e não um direito. Considero que minha atuação não foi satisfatória.”	necessita para alimentação, dados oficiais da demanda e preocupação com o limite de 30% agricultura familiar, que não chegou ao índice.”	conseguindo atingir todas as metas propostas, pois, muitas vezes, o Conselho só referendava as decisões tomadas pelo setor administrativo.”	atuante, poucas reuniões, ou apenas assinaturas, funcionava como para atender às exigências superiores.”
<b>Para você o que se pode esperar deste conselho, dos conselheiros e das tarefas que a função exige?</b>	“Acompanhamento, presença nas reuniões, diálogos, respeito e compreensão com as direções de escola. Valorizar a qualidade da merenda.”	“Fiscalização da qualidade da alimentação escolar.”	“Não tenho muitas informações, a composição e o funcionamento são meramente formais. Políticas sociais como esta e outras (Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Política de Cotas, ...) ainda não são reconhecidas como direitos fundamentais, somente como controle social. Com muito debate e fiscalização, a aplicação do PNAE e resultados serão satisfatórios. OBS: É o único município do Estado que rejeita médico gratuito do programa Mais Médicos. Foi uma opção dos gestores para beneficiar alguns profissionais. Existe uma relação necessária entre a atenção básica da saúde e a movimentação.”	“Melhorar na quantidade exigida na legislação, ter produção suficiente para atender à merenda escolar e melhorar o cumprimento das tarefas e funções de cada membro; deve haver conhecimento, cada vez mais tendo interesse na participação.”	“Mais seriedade e poder de decisão, pois os conselheiros são os representantes da população que têm o poder de fiscalizar e zelar pela boa qualidade da alimentação escolar do nosso município.”	“Atualmente, percebe-se que há mais interesse, mais compromisso, mais consciência da necessidade de oferecer alimentação de qualidade.”

## Diretores de escolas

	Direção A	Direção B	Direção C	Direção D	Direção E	Direção F	Direção G
<b>1.Você conhece o CAE?</b>	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>2.Você conhece alguma atividade desenvolvida pelo CAE?</b>	Sim. “Sei que realizam várias reuniões, fiscalizam o trabalho da nutricionista e também realizam visitas às escolas.”	Sim. “Fiscalização nas escolas, acompanhamento na alimentação.”	Sim. “Acompanhamento nas escolas”	Sim. “Fiscalização”	Sim. “Fiscalizar, dar sugestões, ajudar a resolver certas situações.”	Sim. “Acompanhamento nas escolas, reuniões, discussões sobre o assunto.”	Sim. “Visita às escolas, análise da prestação de contas.”
<b>3.Você acha importante a comunidade participar das decisões sobre a Alimentação Escolar?</b>	Sim “Porque a preocupação em relação aos hábitos alimentares das crianças deve envolver escola e responsáveis.”	Sim. “Porque cada comunidade escolar tem uma aceitação diferenciada sobre a merenda escolar.”	Sim. “As crianças precisam ter uma alimentação saudável para evitar doenças futuras.”	Sim. “Ficar atualizado em relação às decisões é necessário para a comunidade.”	Sim. “Para saber que merenda está sendo servida aos alunos. Até para controlar a alimentação nas suas casas, dando valor aos naturais, sem agrotóxicos, quantidade limitada.”	Sim “Porque tudo que vem para ampliar e ajudar é bem-vindo.”	Sim. “Pois, juntando ideias, formam-se maiores informações e os alunos transferem em casa o que pensam sobre a alimentação e trazem assim ao CAE”
<b>4.Você teria interesse em participar do CAE?</b>	Sim. “Já participo.”	Não.	Sim. “Assim informaria o que as crianças gostam.”	Não. “Por já estar em outro conselho.”	Não.	Sim. “Já participei em outras gestões.”	Sim. “Futuramente, em oportunidade.”
<b>5.Em sua opinião, a fiscalização e acompanhamento da aplicação do dinheiro da alimentação escolar devem ser realizados por:</b>	CAE.	Não precisa de fiscalização se tem nutricionista. “Porque ela já tem uma especialização e sabe como conduzir o dinheiro da merenda.”	CAE.	Governo de Brasília	CAE . “Porque são pessoas neutras e que dificilmente precisam se deixar influenciar (sem interesse próprio)”	Não precisa de fiscalização se tem a nutricionista.	CAE. “O CAE deve trabalhar junto à nutricionista para um melhor aproveitamento de verbas.”
<b>6.Para você o que</b>	“Esperamos	“Esperamos que	“Que cada	“ Que sejam	“Acho muito bom	“Esperamos que	“Espera-se um

<p><b>se pode esperar deste CAE, dos conselheiros e das tarefas que a função exige?</b></p>	<p>comprometimento do segmento, pois é uma forma de fiscalizar e aplicar com qualidade o dinheiro da merenda escolar. Espero que fiscalizem um pouco mais a qualidade da merenda originária da Agricultura Familiar, pois percebo a falta de comprometimento dos nossos produtores.”</p>	<p>façam um bom trabalho frente às escolas e que seja atuante.”</p>	<p>conselheiro opte pela qualidade na aquisição dos produtos. Pesquisar a alimentação em cada faixa etária e as necessidades para o desenvolvimento.”</p>	<p>atuantes e fiscalizadores.”</p>	<p>o trabalho que eles vêm desempenhando, que seja sempre de acordo com as exigências estabelecidas dentro da lei.”</p>	<p>realmente os conselheiros cumpram com suas responsabilidades de conselheiros.”</p>	<p>melhor aproveitamento e que, junto à nutricionista, possam continuar a melhorar e garantir boas práticas de higiene, conservação e aproveitamento dos alimentos.”</p>
<p><b>7.Faça uma avaliação da gestão atual do CAE no município.</b></p>	<p>“Considero que o CAE é bem ativo, que deve sempre visitar as escolas para conhecer as realidades diversas e dar as orientações necessárias.”</p>	<p>“Não se tem como fazer uma avaliação exata, pois ficamos sabendo da existência a pouco tempo.”</p>	<p>“Bom, mas poderia ter mais variedade de produtos, tanto nas frutas quanto nas hortaliças.”</p>	<p>“Acho que o trabalho está sendo bem desenvolvido.”</p>	<p>“Foram atuantes, rigorosos, souberam fazer suas colocações sem distinção. Seus argumentos ficaram bem esclarecidos, só enriquecendo o nosso trabalho.”</p>	<p>“O conselho da Alimentação Escolar de [...] está realmente desempenhando sua função, visitando as escolas, acompanhando e fazendo apontamentos quando há irregularidades.”</p>	<p>“Foi muito participativa, fez com que o funcionamento de repasses fosse garantido; espero que continuem trabalhando em prol de uma qualidade melhor para os nossos educandos.”</p>

## Pais de alunos

	Você conhece o CAE?	Você conhece alguma atividade desenvolvida pelo CAE?	Você acha importante a comunidade participar das decisões sobre a alimentação escolar?	Você teria interesse em participar do CAE?	Em sua opinião, a fiscalização e acompanhamento da aplicação do dinheiro da alimentação escolar devem ser realizados por:
Pais escola A	Sim.	Sim “Fiscalização das escolas de nosso município(ambiente, funcionários, etc...).	Sim. “Pois podem dar sua contribuição nas discussões da mesma.”	Não.	CAE.
Pais escola A	Não.	Não.	Sim. “Envolve a alimentação dos nossos filhos.”	Sim.	CAE.
Pais escola A	Não.	Não.	Sim. “Porque a alimentação ajuda na saúde dos nossos filhos.”	Sim.	CAE.
Pais escola B	Sim.	Sim. “Eles fiscalizam as escolas.”	Sim. “Porque as comunidades escolares têm aceitação diferenciada a respeito da merenda e é importante eles participarem.”	Não.	Não precisa de fiscalização se tem nutricionista. “Porque ela tem especialização para executar seu trabalho e saberá conduzir o dinheiro da merenda com boa conduta.”
Pais escola B	Sim.	Sim. “A fiscalização da merenda escolar.”	Não.	Não.	CAE.
Pais escola B	Já ouvi falar, mas não conheço.	Não.	Não.	Não.	Não precisa de fiscalização se tem nutricionista. “Porque ela tem conhecimento sobre as necessidades da escola.”
Pais escola C	Já ouvi falar, mas não conheço.	“Não aqui no município, mas sei da importância do Conselho.”	Sim. “Porque dessa forma é possível atender às especificidades.”	Sim “Acredito que a participação gera resultados em todos os meios.”	CAE. “O acompanhamento e fiscalização são relevantes em todas as esferas e setores, quanto mais próximos, maior a possibilidade de efetivar-se.”
Pais escola C	Sim.	Sim “Fiscalização da merenda.”	Sim.	Sim “Porque acho importante a participação dos pais.”	CAE. “O Conselho é um órgão sério e tem a competência de fiscalizar e também podem comprar a merenda.”
Pais escola C	Sim.	Sim. “Aperfeiçoamento das merendeiras, serventes, etc.”	Sim. “Para ajudar na elaboração do cardápio para cada necessidade, realidade.”	Não.	CAE.
Pais escola D	Sim.	Sim	Sim. “Para garantir uma alimentação saudável aos alunos e	Sim. “Para ficar por dentro do assunto e	Não precisa de fiscalização se tem uma nutricionista.

			de qualidade”	poder colaborar para o bom funcionamento do mesmo.”	
Pais escola D	Sim.	Sim. “Visita nas escolas, fiscalizar a merenda.”	Sim.	Sim.	Não precisa de fiscalização se tem uma nutricionista.
Pais escola D	Sim.	Sim “Fiscalizar os alimentos.”	Sim.	Sim.	Não precisa de fiscalização se tem uma nutricionista.
Pais escola E	Já ouvi falar, mas não conheço.	Não.	Sim. “Para melhorar sempre mais.”	Não.	CAE.
Pais escola E	Não.	Não.	Sim. “A comunidade deve saber o tipo de alimentação que é servida na escola.”	Não.	CAE.
Pais escola E	Já ouvi falar, mas não conheço.	Sim. “O (CAE) fiscaliza a qualidade da merenda.”	Sim	Não.	CAE.
Pais escola F	Sim.	Sim. “Visitas”	Sim. “Participar sempre é tornar as coisas mais democráticas.”	Não. “Não possuo tempo disponível e já tive oportunidade de fazer parte do CAE.”	CAE. “É um órgão responsável por tal função.”
Pais escola F	Já ouvi falar, mas não conheço.	Não.	Sim. “Cuidar da alimentação.”	Não.	Não precisa de fiscalização se tem nutricionista.
Pais escola F	Não.	Não.	Sim. “Para melhorar a qualidade da merenda.”	Não.	Não precisa de fiscalização se tem nutricionista.
Pais escola G	Já ouvi falar, mas não conheço.	Sim. “Visitas às escolas.”	Sim. “Para terem maiores informações.”	Não. “Não disponibilizo muito tempo.”	CAE. “Mais ideias juntas para melhorar mais.”
Pais escola G	Não.	Não.	Sim.	Não.	Não precisa de fiscalização se tem nutricionista.
Pais escola G	Já ouvi falar, mas não conheço.	Sim. “Fiscalizar a alimentação nas escolas do município.”	Sim. “Para um melhor rendimento dos alunos.”	Não.	CAE. “É sempre importante fiscalizar.”