



THIARA TEIXEIRA DE BARROS

**“ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE) NA REGIÃO
METROPOLITANA DE CAMPINAS E NA REGIÃO
ADMINISTRATIVA DE REGISTRO, ESTADO DE SÃO
PAULO”**

**CAMPINAS
2014**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA DE ALIMENTOS**

THIARA TEIXEIRA DE BARROS

**“ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR (CAE) NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS
E NA REGIÃO ADMINISTRATIVA DE REGISTRO, ESTADO DE
SÃO PAULO”**

*Dissertação de mestrado apresentada a
Faculdade de Engenharia de Alimentos da
Universidade Estadual de Campinas, como
parte dos requisitos exigidos para a obtenção
do título de Mestra em Alimentos e Nutrição na
área de concentração de Consumo e Qualidade
em Alimentos.*

Orientador: Prof. Dr. Nilo Sérgio Sabbião Rodrigues

Co-Orientador: Prof. Dr. Jorge Herman Behrens

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA
THIARA TEIXEIRA DE BARROS, E ORIENTADA PELO
PROF. DR. NILO SÉRGIO SABBÍÃO RODRIGUES**

Campinas

2014

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Engenharia de Alimentos
Claudia Aparecida Romano de Souza - CRB 8/5816

B278a Barros, Thiara Teixeira, 1988-
Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar (CAE) na região metropolitana de Campinas e na região administrativa de Registro, estado de São Paulo / Thiara Teixeira de Barros. – Campinas, SP : [s.n.], 2014.

Orientador: Nilo Sérgio Sabbião Rodrigues.

Coorientador: Jorge Herman Behrens.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia de Alimentos.

1. Alimentação escolar. 2. Conselho gestor - Políticas públicas. 3. Controle social. I. Rodrigues, Nilo Sérgio Sabbião. II. Behrens, Jorge Herman. III. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia de Alimentos. IV. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Performance of school feeding board (CAE) in the cities of the metropolitan region of Campinas and administrative region of Registro, in the state of São Paulo, Brazil

Palavras-chave em inglês:

School feeding

Management Council - Public Policy

Social control

Área de concentração: Consumo e Qualidade de Alimentos

Titulação: Mestra em Alimentos e Nutrição

Banca examinadora:

Nilo Sérgio Sabbião Rodrigues [Orientador]

Kátia Regina Martini Rodrigues

Maria Angélica Penatti Pipitone

Data de defesa: 11-04-2014

Programa de Pós-Graduação: Alimentos e Nutrição

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nilo Sérgio Sabbião Rodrigues

Orientador

Profa. Dra. Kátia Regina Martini Rodrigues

Membro Titular

Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Prof. Dra. Maria Angélica Penatti Pipitone

Membro Titular

Universidade de São Paulo

Prof. Dra. Andrea Polo Galante

Membro Suplente

Centro Universitário São Camilo

Profa. Dr. Fernando Lefèvre

Membro Suplente

Universidade de São Paulo

RESUMO

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Apesar da sua importância, estudos demonstram que os CAE nem sempre têm conseguido cumprir sua finalidade. Esse trabalho objetivou caracterizar a atuação dos CAE na Região Metropolitana de Campinas (RMC) e na Região Administrativa de Registro (RA de Registro), estado de São Paulo, através de entrevistas realizadas com os conselheiros, gestores políticos (secretários municipais de educação) e responsáveis técnicos pela alimentação escolar (RT). Participaram da pesquisa seis municípios da RMC e seis da RA de Registro. A maioria dos conselheiros participantes era do sexo feminino (96,00% e 65,38% na RMC e RA de Registro, respectivamente), com idade entre 40 a 60 anos (56,00% e 61,54%), possuía curso superior ou mais (68,00% e 53,85%) e tinha renda menor que 5 salários mínimos (64,00% e 65,38%), predominando funcionários públicos da área de educação (60,00% e 80,77%). Foram poucas as capacitações durante o mandato (20,0% e 34,6%), porém a maioria dos conselheiros (76,00% e 69,23%) se considera tecnicamente preparada para desenvolver suas atribuições. Nas duas regiões, 50% dos conselhos reúnem-se mensalmente; 80% dos conselheiros da RMC disseram ter local fixo para funcionamento, já na RA de Registro a maioria (53,85%) respondeu não ter. A maioria dos membros relatou que o Conselho já solicitou documentos (84,00% na RMC e 73,08 na RA de Registro) e essas solicitações foram atendidas na maioria das vezes (80,95% e 73,68%). As atividades mais frequentemente citadas pelos conselheiros foram: zelar pela qualidade dos alimentos servidos na alimentação escolar, participar na análise da prestação de contas e registrar em ata, visitar escolas, verificar condições higiênicas das mesmas e o cumprimento do cardápio. Para os secretários municipais, a principal importância do CAE é a contribuição para a melhoria da alimentação escolar; para os RT é a fiscalização das ações referentes à execução do PNAE. A maioria, tanto dos RT (56,3%) como dos secretários (61,5%), acredita que o controle social exercido pelo CAE pode melhorar, destacando como pontos positivos que os atuais conselhos são atuantes e dedicados, porém, com baixa frequência dos membros às reuniões. Os secretários e RT acreditam que os conselheiros não têm preparo para desenvolver suas atividades, necessitando capacitação. Mostrou-se frequente entre os RT a concordância com a legislação, porém o discurso contrário

também foi observado, justificando que a legislação contempla atribuições muito técnicas, bem como responsabilidades em excesso aos CAE. No Discurso do Sujeito Coletivo (DSC) sobre como os CAE poderiam ajudar a melhorar a alimentação escolar, é saliente para os RT e gestores a participação ativa e o exercício efetivo das funções do conselho. Porém, para melhorar a atuação do CAE, faz-se necessário maior capacitação e dedicação dos conselheiros, bem como maior envolvimento das Entidades Executoras (EEx) e dos segmentos que indicam os membros do conselho.

Palavras-chave: Alimentação Escolar, Conselho Gestor – Políticas Públicas, Controle Social.

ABSTRACT

School Feeding Board (CAE) is an institutionalized body that has oversight of the implementation of the National School Feeding Programme (PNAE). Despite its importance for the social control over school feeding in the Brazilian counties, where the PNAE is ultimately implemented, studies have shown that the CAE are not always able to fulfill their purpose. Therefore, this study aimed to characterize the performance of CAE in the cities of the Metropolitan Region of Campinas (RMC) and Administrative Region of Registro (RA Registro), in the State of São Paulo, Brazil, through personal interviews with CAE counselors, municipal education secretaries and Technical Representatives (RT) in charge for the municipal school feeding programs. Six counties in the RMC and other six in the RA Registro participated in the survey. Most participants were female (96.00 % and 65.38 % in the RMC and RA Registro, respectively), between 40-60 years old (56.00% and 61.54 %), with college or superior educational level (68.00% and 53.85%) and income lower than five minimum wages (64.00% and 65.38 %) and mostly state employees in the education area(60.00 % and 80.77 %). Most counselors reported that they did not develop any skills during their tenure in the CAE (20.0 % and 34.6 %), although most of them (76.00% and 69.23 %) considered themselves prepared for their assignments. In both regions, about 50 % of councils used to meet monthly; 80 % of the counselors in the RMC stated that the meetings used to be held on fixed venues, while 53.85% in the RA Registro reported the opposite. Most CAE members reported requests for documents to the city councils had (84.00% and 73.08%) and in most cases they had been responded (80.95 % and 73.68 %). The most frequently CAE assignments cited by the municipal education secretaries were checking the quality of food served in school meals, participation in the analysis of the results, visits to schools, surveillance of the hygienic conditions and compliance with the menus. For municipal secretaries, the main importance of CAE is the contribution to the improvement of school feeding, while for the RT is the oversight of the school meals program. For most RT (56.3%) and secretaries (61.5%) the social control exerted by the CAE can improve by means of more positive actions and dedication of the counselors to their duties, once it was highlighted the low attendance of the CAE members to the meetings. Moreover, RT and secretaries believe that counselors are not well prepared to develop their activities and therefore more training is required. For many RT the regulation assign too much technical tasks as well as excessive

responsibilities to the CAE. In short, to improve the performance of the CAE more training and dedication of the members are needed, as well as greater involvement of the Executing Entities (EEx) and the public segments that indicate the board members.

Keywords: School Feeding, Management Council - Public Policy, Social Control.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	1
2. OBJETIVOS.....	3
2.1. Objetivo Geral.....	3
2.2. Objetivos Específicos.....	3
3. REVISÃO DE LITERATURA.....	4
3.1. Políticas de Alimentação e Nutrição.....	4
3.2. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	6
3.2.1. Contexto histórico	6
3.2.2. Descentralização do PNAE	11
3.2.3. Execução do Programa de Alimentação Escolar.....	15
3.3. Alimentação escolar no mundo	18
3.4. Controle social	18
3.4.1. Controle Social no PNAE: o Conselho de Alimentação Escolar	21
3.4.2. Conselho de Alimentação Escolar: importância e dificuldades.....	26
4. METODOLOGIA	27
4.1. Desenho do estudo	27
4.2. Características das regiões estudadas	27
4.2.1 Região Metropolitana de Campinas	27
4.2.2 Região Administrativa de Registro	28
4.3. Seleção dos municípios	28
4.4. Coleta e análise dos dados	29
4.4.1 Técnicas de coleta de dados.....	29
4.4.2 Técnicas de análise dos dados	31
4.5. Estudo piloto	33
4.6. Aspectos éticos.....	33
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO	34
5.1. Perfil socioeconômico dos conselheiros.....	36
5.2. Participação dos membros no CAE.....	38
5.3. Atividades dos membros do CAE.....	43
5.4. Funcionamento do CAE	46

5.5. Opinião dos conselheiros em relação ao CAE	51
5.6. Percepção de secretários municipais de educação e RT sobre o CAE	56
5.6.1. Discursos do Sujeito Coletivo (DSC)	56
5.6.2. Discursos síntese dos Secretários Municipais de Educação e Responsáveis Técnicos do PNAE.....	91
5.6.2.1. Discursos síntese dos Secretários Municipais de Educação e Responsáveis Técnicos em relação ao Conselho de Alimentação Escolar	91
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97
APÊNDICES	107

DEDICATÓRIA

*Aos meus amados pais,
Cristina e Valdir, por acreditaram e
investiram em mim.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me permitir realizar essa conquista e pela oportunidade de aprendizado. Agradeço por guiar o meu caminho, me proteger, me ensinar a ser paciente e confiante.

Aos meus pais, que me ensinaram a lutar pelos meus sonhos. Mãe, seu carinho, cuidado e orações me dão força para seguir. Pai, sua presença e disponibilidade me dão segurança e a certeza de que não estou sozinha na minha caminhada. Muito obrigada! O amor de vocês me impulsiona a ser cada dia melhor.

Ao Prof. Dr. Nilo Sérgio Sabbião Rodrigues, pela orientação desse trabalho, pela confiança, paciência, compreensão e por compartilhar comigo o seu saber.

Ao Prof. Dr. Jorge Herman Behrens, pela coorientação, pela disponibilidade e sugestões que, sem dúvida, contribuíram muito para o desenvolvimento desse trabalho.

Às professoras Dra. Maria Angélica Penatti Pipitone e Dra. Andrea Polo Galante, pelas valiosas contribuições no meu exame de qualificação, pelo aceite em participar da banca examinadora desse trabalho, pelas sugestões e reflexões.

À profa. Dra. Kátia Regina Martini Rodrigues, por aceitar participar da banca, pela disponibilização da agenda e pelas correções, fundamentais para melhoria do trabalho.

Aos professores Dr. Fernando Levêfre e Dra. Ana Maria Cavalcanti Levêfre, por receberem nosso grupo de pesquisa no Instituto de Pesquisa do Discurso do Sujeito Coletivo, pelas sugestões, esclarecimentos e receptividade. Agradeço especialmente ao prof. Dr. Fernando Levêfre por aceitar participar da banca examinadora.

Às amigas e companheiras do laboratório de Serviços de Alimentação: Bruno Barone, Fabiane de Moraes, Gisele Mendes, Rosana Maria Nogueira e Tatiane Ribeiro, pela companhia, amizade, ajuda e bons momentos de conversas e risadas. Bruna e Tatiana, obrigada pela ajuda na análise dos dados qualitativos, essencial para a realização do trabalho. Rosana, não tenho palavras para agradecer sua ajuda ao longo desse trabalho. Muito obrigada por dividir comigo sua experiência na área de alimentação

escolar, por passar seus contatos, por estar sempre disponível para tirar dúvidas, dar sugestões e fazer correções.

À Ana Raquel Martins de Alvarenga pelo auxílio, dedicação, a amizade e pelos brigadeiros. À Alessandra Cazelatto de Medeiros Lins da Silva pela amizade e assistência nos pedidos de diárias para a realização das viagens.

Aos professores e funcionários da FEA, especialmente os membros da secretaria de pós-graduação da FEA, Marcos e Cosme e à Cidinha, secretária do DEPAN.

Aos membros do Conselho Estadual de Alimentação Escolar de São Paulo, prefeituras, secretários municipais de educação, nutricionistas e membros do CAE que aceitaram participar do estudo piloto.

Aos prefeitos, secretários municipais de educação, nutricionistas e membros do CAE dos municípios da Região Metropolitana de Campinas e da Região Administrativa de Registro por aceitarem participar deste estudo. Agradeço a confiança e a colaboração para realização deste trabalho.

Às profissionais Marlene Tahara e Rita Soliaman por realizarem as transcrições dos materiais.

Aos colegas de mestrado, especialmente do laboratório de Análise Sensorial de Alimentos, pela ajuda, convivência e respeito.

Às queridas nutricionistas: Cristina de Almeida Hott, Mariana Moura de Abreu, Dorina Gomes Natal, Bárbara Cunha e Wikerley Lima pela torcida, apoio e especialmente pela amizade.

Ao CNPQ (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), pela bolsa de estudo.

A todos aqueles que de forma direta ou indireta contribuíram para a realização deste trabalho. Muito Obrigada!

“Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota”.

(Madre Teresa de Calcutá)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Frequência (%) das profissões e cargos relatados pelos conselheiros do CAE na Região Metropolitana de Campinas e na Região Administrativa de Registro, 2013.	37
Figura 2 - Frequência (%) dos conselheiros que receberam capacitação antes do início do mandato, 2013.....	40
Figura 3 - Frequência (%) dos conselheiros que receberam capacitação durante o mandato, 2013.....	41
Figura 4 - Frequência (%) dos conselheiros que se consideram ou não tecnicamente preparados para desempenhar suas atividades no CAE, 2013.....	41
Figura 5 - Frequência (%) dos conselheiros que conhecem ou não suas atribuições, segundo a Resolução CD/FNDE nº 38/2009, 2013.....	42
Figura 6 - Frequência (%) dos conselheiros em relação à participação em outros mandatos do CAE e em outros conselhos, 2013.	43
Figura 7 - Frequência das reuniões nos CAE da Região Metropolitana de Campinas e Região Administrativa de Registro, 2013.	44
Figura 8 - Mapeamento das atividades executadas pelos conselheiros na Região Metropolitana de Campinas e na Região Administrativa de Registro, 2013.	48
Figura 9 - Grau de importância das atividades executadas pelo CAE, segundo avaliação dos conselheiros da Região Metropolitana de Campinas, considerando 0 sem importância e 5 muito importante, 2013.	50
Figura 10 - Grau de importância das atividades executadas pelo CAE, segundo avaliação dos conselheiros da Região Administrativa de Registro, considerando 0 sem importância e 5 muito importante, 2013.	51
Figura 11 - Frequência (%) das categorias levantadas pelos conselheiros da Região Metropolitana de Campinas sobre como sua participação influencia nas decisões do CAE, 2013.	52
Figura 12 - Frequência (%) das categorias levantadas pelos conselheiros da Região Administrativa de Registro sobre como sua participação influencia nas decisões do CAE, 2013.	52
Figura 13 - Frequência (%) das categorias levantadas pelos conselheiros da Região Metropolitana de Campinas sobre os principais obstáculos para atuação, 2013.....	53
Figura 14 - Frequência (%) das categorias levantadas pelos conselheiros da Região Administrativa de Registro sobre os principais obstáculos para atuação, 2013.....	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valores per capita (R\$) repassados pelo governo federal ao longo dos anos.	14
Tabela 2 - Informações da pesquisa na Região Administrativa de Registro, 2013.	34
Tabela 3 - Informações da pesquisa na Região Metropolitana de Campinas, 2013.	35
Tabela 4 - Perfil dos conselheiros, segundo sexo, idade e escolaridade, 2013.	36
Tabela 5 - Motivação para ser conselheiro, forma de conhecimento das eleições para o CAE e forma de escolha do conselheiro, 2013.	39
Tabela 6 - Segmento representado e periodicidade das reuniões do CAE, segundo relato dos conselheiros, 2013.	44
Tabela 7 - Frequência que o conselheiro recebe antecipadamente a pauta da reunião e consulta sua categoria para tomar decisões, repassa as decisões do CAE à sua categoria e se a categoria representada se interessa pelas informações do CAE, 2013.	45
Tabela 8 - Condições de funcionamento do CAE em relação ao local para funcionamento, mobiliário, equipamentos, apoio à locomoção, profissionais de apoio e solicitação de documentos, 2013.	47
Tabela 9 - Frequência (%) das categorias levantadas pelos conselheiros da Região Metropolitana de Campinas e Região Administrativa de Registro sobre suas sugestões para melhoria do CAE, 2013.	55
Tabela 10 - Caracterização dos entrevistados na pesquisa, 2013.	56
Tabela 11 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre a importância do CAE, 2013.	57
Tabela 12 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre a importância do CAE, 2013.	58
Tabela 13 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre como se procede o controle social, 2013.	60
Tabela 14 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre como se procede o controle social, 2013.	61
Tabela 15 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre os pontos positivos do CAE, 2013.	63
Tabela 16 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre os pontos positivos do CAE, 2013.	64

Tabela 17 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre os pontos negativos do CAE, 2013.	66
Tabela 18 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre os pontos negativos do CAE, 2013.....	68
Tabela 19 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre o preparo dos conselheiros do CAE para a atividade de controle social, 2013.	71
Tabela 20 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre o preparo técnico dos conselheiros do CAE, 2013.....	73
Tabela 21 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre a infraestrutura necessária ao CAE, 2013.....	76
Tabela 22 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre os documentos solicitados pelo CAE, 2013.....	78
Tabela 23 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre os documentos solicitados pelo CAE, 2013.....	79
Tabela 24 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre a autonomia exercida pelo CAE, 2013.....	81
Tabela 25 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre quais deveriam ser as atribuições do CAE, 2013	83
Tabela 26 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre atuação do CAE para melhoria da alimentação escolar, 2013.	86
Tabela 27 - IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores de como o CAE poderia ajudar a melhorar a alimentação escolar, 2013.....	87
Tabela 28 - Questão, IC e discurso de um RT destoante dos demais, 2013.....	89

LISTA DE ABREVIATURA

AC - Ancoragem
CAE - Conselho de alimentação escolar
CCC - *Commodity Credit Corporation*
CME - Campanha de Merenda Escolar
CNA - Comissão Nacional de Alimentação
CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
DAAN - Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional
DAE - Departamento de Assistência ao Escolar
DNCr - Departamento Nacional da Criança
DSC - Discurso do Sujeito Coletivo
ECH - Expressão-chave
EEx - Entidade Executora
FAE - Fundação de Assistência ao Estudante
FAO - *Food and Agriculture Organization*
FENAME - Fundação Nacional de Material Escolar
FISI - Fundo Internacional de Socorro à Infância
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensão
IC - Ideia Central
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
INAE - Instituto de Assistência ao Educando
INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
OEA - Organização dos Estados Americanos
PMME - Programa de Municipalização da Merenda Escolar
PNME - Programa Nacional de Merenda Escolar

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
RA - Região Administrativa
RMC - Região Metropolitana de Campinas
RT - Responsável Técnico
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social
SESI - Serviço Social da Indústria
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU - Tribunal de Contas da União
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID - *Agency for International Development*

1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é considerado um dos maiores, mais abrangentes e duradouros programas na área de alimentação escolar do mundo, bem como é a política pública de maior longevidade do país na área de segurança alimentar e nutricional, instituída em 1955 (PIPITONE *et al.*, 2003; STURION, 2005; SANTOS *et al.*, 2007). Para atendimento de cerca de 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos, o orçamento do programa para 2013 foi de R\$ 3,5 bilhões, sendo que o valor repassado é calculado considerando-se o número de alunos matriculados no ano anterior, o número de dias letivos (200) e o valor *per capita* (BRASIL, 2013a).

Em mais de 50 anos de história é evidente os avanços conquistados pelo PNAE, principalmente a partir de 1995, com ampliação da alocação de recursos financeiros e de cobertura de atendimento dos alunos. De 1995 a 2010, o PNAE ampliou sua cobertura populacional de 33,2 milhões para 45,6 milhões de escolares, enquanto a alocação de recursos financeiros passou de 590,1 milhões para 3 bilhões de reais (BRASIL, 2013a). Assim, a sociedade deve acompanhar, fiscalizar e, se for necessário, denunciar o uso inadequado do dinheiro público. É preciso que, além de participar da gestão e do acompanhamento das políticas públicas, a sociedade exerça o controle do uso dos recursos públicos (CGU, 2008).

Uma das formas que a sociedade pode participar na fiscalização e acompanhamento de políticas públicas é através dos conselhos, que realizam uma atividade fundamental (FERNANDES, 2010). Segundo Schettini (2007), os conselhos se colocam como mais um espaço de lutas para que os direitos se ampliem ou mesmo se efetivem e são potencialmente espaços de confronto de ideias e de tomadas de decisões que podem alterar significativamente as ações públicas. Uma vez que na sua composição têm representantes de setores governamentais e de alguns segmentos da sociedade que têm algum grau de envolvimento com a temática do conselho.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) foi instituído em 2000, como um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento do PNAE, em nível estadual e municipal com o objetivo de realizar o controle social desse programa.

Apesar da importância do CAE na identificação de problemas tanto na qualidade da alimentação escolar como na gestão administrativa dos recursos nos produtos

adquiridos com os recursos do PNAE, sabe-se que a simples previsão formal de um controle social, por meio de imposição legal, não garante a efetividade desses conselhos. Segundo Lüchmann (2002), é necessário atentar para o fato de que os fatores que impedem os processos participativos são complexos, envolvendo questões de natureza política, econômica, social e cultural, e que dizem respeito a uma sociedade estruturalmente assentada sobre os pilares do clientelismo, do autoritarismo e das desigualdades sociais.

Considerando a importância do PNAE e do CAE, o presente estudo justifica-se devido à escassa bibliografia sobre o desempenho do PNAE bem como sobre a atuação dos CAE no controle e gestão social desta política de alimentação e nutrição.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo Geral

Caracterizar a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar municipais na Região Metropolitana de Campinas e na Região Administrativa de Registro, estado de São Paulo.

2.2. Objetivos Específicos

- Caracterizar o perfil socioeconômico dos membros dos CAE.
- Caracterizar as condições de infraestrutura para funcionamento dos CAE.
- Avaliar as atividades exercidas pelos CAE frente ao constante na Resolução FNDE/CD/ N° 38, de 16 de Julho de 2009.
- Identificar a percepção dos gestores do PNAE nos municípios (secretários de educação) quanto à efetividade das ações do CAE.
- Identificar a percepção dos responsáveis técnicos do PNAE nos municípios quanto à efetividade das ações do CAE.

3. REVISÃO DE LITERATURA

3.1. Políticas de Alimentação e Nutrição

A preocupação com a saúde de crianças em idade escolar não é recente. No ano de 1793, em uma convenção na França, foi aprovado o princípio das inspeções médicas nas escolas, porém somente em 1879 essa medida foi instalada (STEFANINI, 1997).

Visando suplementar a dieta de crianças subnutridas, foi iniciado em Nova York, no ano de 1908, um movimento pela merenda escolar, onde era oferecida uma merenda quente, ao meio-dia, para as crianças pobres. Em 1935, o programa de alimentação escolar foi utilizado pela “Corporação Federal das Mercadorias Excedentes” para reduzir os excedentes agrícolas (EGAN, 1994 apud STEFANINI, 1997). O processo de atenção ao escolar nos Estados Unidos ocorreu paralelo com os da Europa e Japão. A Grã-Bretanha, em 1904, sancionou o Ato de Provisão das Refeições, para fornecer refeições às crianças da escola fundamental. Nesse mesmo país, durante a Segunda Guerra Mundial, em 1944, foi elaborado o “Ato da Educação” e as “Regulamentações da Provisão de Leite e Refeições” que obrigavam as autoridades educacionais a fornecer merenda a todos os alunos que desejassem. Essa medida foi reflexo do “Relatório Beveridge” que considerava a necessidade de cuidar da saúde de forma abrangente, como parte de uma política social nacional (STEFANINI, 1997).

Na maior parte dos países da América Latina a subnutrição na infância já era conhecida como um problema grave de saúde pública, desde o final da década de 1940. Com a intenção de combater esse problema muitos programas foram criados. No início da década de 1950, a maioria desses países fazia a distribuição gratuita de leite provenientes de excedentes em países produtores. Com a diminuição da produção, o programa foi suspenso (STEFANINI, 1997).

O conhecimento acadêmico-científico na área de alimentação e nutrição foi intensificado a partir de 1915, quando vários países criaram centros e comissões de pesquisas nessa área (STEFANINI, 1997). Na década de 1930, iniciou-se um pensamento crítico no setor saúde expresso nos trabalhos realizados por alguns estudiosos da nutrição brasileira, como Josué de Castro, Dante Costa, entre outros que abordaram a problemática social e política da fome (COUTINHO, 1988).

No Brasil, o primeiro inquérito nutricional foi voltado para a condição alimentar da classe operária, sendo conduzido por Josué de Castro em 1932. Os resultados indicaram um regime alimentar monótono, rico em carboidratos e de baixo valor calórico (CASTRO, 1957 apud STEFANINI, 1997). Nos anos de 1942 e 1948, foram realizadas importantes pesquisas com escolares, revelando deficiências de tiamina, vitamina A e proteínas (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

O caminho da Política Nacional de Alimentação iniciou-se com a intervenção do Estado sobre a questão específica da fome, através da criação do salário mínimo em 1938 e a criação do Serviço Central de Alimentação em 1939 e, em seguida, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) (VASCONCELOS, 1994). Esse último, criado em 1940 pelo governo federal tinha como objetivo fornecer alimentação aos trabalhadores segurados pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP). Com isso as empresas com mais de 500 empregados eram obrigadas a instalar refeitórios e foram criados os restaurantes populares (STEFANINI, 1997). Nessa época, a preocupação do governo era assegurar a produção industrial do país. Por esse motivo as atribuições de serviços de alimentação ficaram sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e tinham um público alvo específico: os trabalhadores (VIANNA, 1997).

A temática da alimentação escolar esteve presente desde a origem dos programas de suplementação alimentar no Brasil (STEFANINI, 1997). Porém, as primeiras experiências brasileiras de fornecimento de alimentação escolar na rede de ensino foram iniciativas beneficentes (NOGUEIRA, 2005). As organizações voltadas para o atendimento da criança eram desprovidas de recursos e eram responsáveis apenas por ditar recomendações para ajudar a sociedade a se auto-organizar (VIANNA, 1997).

Em 1945, foi instituída a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que tinha por finalidade a formulação da Política Nacional de Alimentação (STEFANINI, 1997).

Nos anos 1950, com o pós-guerra, os Estados Unidos através de organismos internacionais, estabeleceram programas de assistência técnica à agricultura, de desenvolvimento da comunidade e de ajuda alimentar. Esse último serviu também para escoamento dos excedentes de produção dos Estados Unidos e Canadá (GOLDENBERG, 1989). Alguns anos depois, em 1954, os Estados Unidos passaram a regulamentar essas doações através da “Lei dos Alimentos para a Paz” (STEFANINI, 1997).

Na 3ª Conferência Latino-Americana, em 1953, foi apresentado o 1º Plano Nacional de Alimentação para o Brasil, traçado pelo Comitê Nacional da *Food and*

Agriculture Organization (FAO), liderado por Josué de Castro. Nesse plano foi enfatizado o grupo materno-infantil e mencionado o escolar e o trabalhador. Desde então, até a década de 1970, a história dos programas de suplementação alimentar se confunde com a história da alimentação escolar (STEFANINI, 1997).

3.2. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

3.2.1. Contexto histórico

Os primeiros Programas de Alimentação Escolar no mundo que se tem notícia datam de 1853 e surgiram devido à fome e desnutrição de crianças pobres. A igreja e grupos de voluntários deram início aos programas e, ao longo do tempo, o poder público foi dando suporte e regulamentando procedimentos (ANDRADE, 1999 apud NOGUEIRA, 2005).

Em meados do século XIX, no Brasil, a alimentação não tinha grande importância na determinação do estado de saúde ou doença da população (NOGUEIRA, 2005). Isso porque o saber médico tematizava a alimentação apenas sobre a possibilidade de que, por deterioração, infectasse as pessoas (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

O movimento Nutrição Social, nas décadas de 1930 e 1940, contribuiu para a implementação de programas na área de alimentação e nutrição (NOGUEIRA, 2005).

Porém, o primeiro ato legislativo orientado especificamente para a alimentação dos escolares foi editado em maio de 1939, pela portaria 153 do Ministério da Educação e Saúde, que dispunha sobre o “regime higiênico dietético em internatos e semi-internatos” (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

No ano de 1940, foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), dentro do Ministério da Educação e Saúde, com o objetivo de atender a área materno-infantil. Esse órgão não possuía recursos próprios para a alimentação, por isso sua atuação era restrita a divulgar ideias e recomendações. Em 1941, foram definidas as características gerais da merenda escolar brasileira nos seguintes termos: “valor calórico relativamente alto, em torno de 700 calorias; composição harmônica e variada a fim de corrigir os principais erros da alimentação caseira; baixo custo (indispensável à sua realização), em larga escala, pelas administrações escolares e pelos orçamentos familiares do país” (COIMBRA;

MEIRA; STARLING, 1982). Desse modo, a alimentação escolar era tida como uma responsabilidade das escolas e dos pais (VIANNA, 1997; NOGUEIRA, 2005).

No Brasil, ainda na década de 1940, o Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), desenvolveu algumas ações, como “desjejum para filhos de operários”, “copo de leite escolar” e “sopas escolares” (ROSENBERG, 1972 apud STEFANINI, 1997). Dante Costa, chefe da Seção Técnica do SAPS, em 1942 implantou o desjejum escolar servido das 06h30min às 07h30min (STEFANINI, 1997).

Com o início da escolarização obrigatória depois de 1934, e na medida em que as políticas provenientes do Estado Novo foram incorporando a necessidade de participação estatal mais ativa na alimentação escolar, alguns estados como Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso organizaram programas regionais de merenda escolar utilizando recursos públicos (VIANNA, 1997; NOGUEIRA, 2005). Porém, como observado por Coimbra; Meira; Starling (1982), nesses Estados a merenda era distribuída apenas nas capitais. Além disso, somente uma minoria de escolares recebia merendas gratuitas e, de modo geral, os programas necessitavam de orientações técnicas, recursos financeiros e continuidade de ação.

A Política Nacional de Alimentação foi construída através das experiências dos governos estaduais e municipais, bem como das próprias escolas, através das Caixas Escolares, que custeavam programas de alimentação escolar desde o início do século XX (STEFANINI, 1997). As refeições eram custeadas pelos alunos que tinham condições financeiras para tal, não sendo inclusiva, ou seja, oferecida para todos, e sem possibilidade de ampliação de acesso (NOGUEIRA, 2005).

Em São Paulo, o programa estadual começou em 1945, fornecendo recursos financeiros a quinze escolas, passando para 42 no ano seguinte. Em 1947, foi criada a Seção de Nutrição do Serviço de Saúde Escolar para administrar um programa maior, totalizando 82 escolas, devido à ampliação de recursos com o apoio da Legião Brasileira de Assistência, do Serviço Social da Indústria (SESI) e de inúmeras indústrias (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

Em 1954, foi destinada à Comissão Nacional de Alimentação (CNA) a execução da merenda escolar em âmbito nacional. Essa instituição foi criada no ano de 1945 visando estudar todos os assuntos ligados à alimentação da população brasileira (VIANNA, 1997).

No seu Plano Geral de 1953/1954, a CNA teve a responsabilidade do programa de merenda escolar, o qual era constituído, basicamente, por leite em pó, e possuía os seguintes princípios:

Entre as medidas recomendadas pela ciência nutrológica para minorar esta situação (desnutrição), destaca-se a instituição da chamada “Merenda Escolar”, cuja eficiência vem sendo comprovada em vários países. Através da “Merenda Escolar”, devem receber as crianças uma suplementação alimentar capaz de corrigir, pelo menos em parte, as deficiências do cardápio de seus lares. Além desse aspecto assistencial, a instituição da merenda proporciona uma excelente oportunidade para o desenvolvimento de atividades de educação alimentar, tão importantes para a formação de bons hábitos. O Programa Nacional que a CNA pretende executar visa, justamente, racionalizar os programas de merenda já existentes e estendê-los a todo país, dando-lhes orientação técnica e assistência econômica (BRASIL, 1953 apud VIANNA, 1997).

Para a concretização do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), a CNA contou com a participação do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do *Commodity Credit Corporation* (CCC), autarquia do Ministério da Agricultura Americano, que vendia leite para o Brasil e fizeram a distribuição de leite em pó para o Programa (STURION, 2002; NOGUEIRA, 2005).

O PNME passou a ser sediado no Ministério da Educação e Cultura, em 1955, instituindo oficialmente a Campanha de Merenda Escolar (CME) pelo Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955 (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

No ano de 1961, esteve no Brasil a primeira missão do Programa Alimentos para a Paz, que, incorporada à Aliança para o Progresso, passaram a ser de responsabilidade da *Agency for International Development* (USAID) e dessa forma, foi liberada a primeira contribuição para os programas de distribuição de alimentos no Brasil (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

A USAID substituiu o FISI e o *Commodity Credit Corporation* (CCC) no envio de alimentos para a Campanha Nacional de Merenda Escolar. A Campanha enfrentou grandes problemas pela irregularidade do envio de alimentos (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

Em setembro de 1965, através de decreto publicado no Diário Oficial da União, a Campanha Nacional de Merenda Escolar lançou o Programa de Almoço Escolar, com o objetivo de oferecer um almoço ao escolar e não mais uma merenda, mudando a denominação para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). O leite e as

farinhas, que eram recebidos como doações do exterior, foram complementados com verduras, legumes e alimentos ricos em proteínas fornecidos pelos estados e pelas comunidades locais. Além dos escolares já atendidos, essa Campanha abrangeu também os alunos de cursos supletivos, parte do secundário e parte dos pré-escolares (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

Entretanto, a cobertura da CNAE foi muito inferior ao que se declarava, sendo que, somente 28% dos 176 dias planejados foram atendidos de fato. Isso se deu por vários motivos, sendo um deles, muito importante, o limite da estrutura existente para a distribuição dos alimentos para o país (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

O apoio internacional no envio de gêneros alimentícios perdurou até o final da década de 1960, quando o governo brasileiro mantinha em 20% a sua contrapartida em gêneros (SPINELLI, 1997).

Nessa época, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar implementou a Associação Brasileira de Alimentação Escolar, uma sociedade civil, sem fins lucrativos visando “colaborar com o governo nos programas oficiais de alimentação escolar, assim como congregar os líderes das indústrias alimentícias e de material de cantina, bem como educadores e todo o pessoal diretamente ligado à saúde e educação dos escolares brasileiros” (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

No início da década de 1970, o programa de merenda escolar começou a adquirir gêneros de origem nacional, dando início à introdução dos alimentos formulados, que eram mais caros, tinham baixa aceitabilidade e sem acréscimo nutricional em relação aos gêneros alimentícios básicos (VIANNA, 1997; NOGUEIRA, 2005).

Em 1972, a CNA foi extinta e houve a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), funcionando como órgão central das atividades de alimentação e nutrição. Como autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, o INAN tinha a função de assistir o governo na formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição e estimular pesquisa científica de apoio. Além disso, deveria propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), promover, fiscalizar a sua execução e avaliar seus resultados (BRASIL, 1972).

A primeira proposta feita pelo INAN, o PRONAN I, entre 1972 e 1974, não teve continuidade, durando pouco tempo. Mais tarde, entre 1975 e 1979, foi criado o II PRONAN, composto de programas de suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação ao trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos (SPINELLI, 1997). A

suplementação alimentar tinha como objetivo principal oferecer aos escolares de ensino fundamental e pré-escolares refeição com valor nutricional de, no mínimo, 15% das recomendações nutricionais diárias (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

A suplementação alimentar aos escolares, que a partir de 1976 foi financiada pelo Ministério da Educação e Cultura e gerenciada pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, era parte do II PRONAN, passando a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir de 1979. A cobertura nutricional proposta era de 15 a 30% das necessidades diárias dos alunos, durante os 180 dias letivos, no período de permanência na escola pública (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

No ano de 1981, o CNAE, que coordenava, entre outros programas, o PNAE, foi substituído pelo Instituto de Assistência ao Educando (INAE). Assim, competia a esse instituto, a administração financeira do Programa e a normatização de sua execução (STURION, 2002; NOGUEIRA, 2005).

Em 1983, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), unificando o INAE e a Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME), objetivando descentralizar a execução do PNAE, fortalecendo as representações nos Estados e transferindo para os estados e municípios as tarefas da execução do Programa (NOGUEIRA, 2005). As Coordenadorias Estaduais de Alimentação Escolar propunham os cardápios a serem servidos à Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (DAAN), que era uma diretoria executiva da FAE. Os alimentos *in natura* e básicos eram adquiridos de forma descentralizada, e os formulados, de forma centralizada. A distribuição dos alimentos para as escolas competia às Secretarias Estaduais de Educação ou às Prefeituras (STURION, 2002; NOGUEIRA, 2005).

Foi no exercício de 1984 que o PNAE se aproximou mais das diretrizes do II PRONAN, visto que os Estados adquiriram maior autonomia na operacionalização do programa, na definição dos cardápios e na elaboração das pautas de aquisição de produtos regionais. A utilização de produtos formulados teve uma redução de 70% para 25% do volume total dos gêneros adquiridos (SPINELLI, 1997; NOGUEIRA, 2005).

No ano de 1986, a FAE iniciou o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME), que tinha como objetivo a implantação gradual da descentralização. Abrangeu somente 197 municípios e vigorou até 1989 quando foi desativado devido a alterações das suas prioridades (SPINELLI, 1997). Na verdade, as indústrias de formulados influenciaram muito a extinção do PMME. O governo sofreu pressões para

continuar ou ampliar as suas compras de formulados em detrimento da orientação que pretendia seguir na municipalização (VIANNA, 1997).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, base legal para o Programa, assegurou-se o direito à alimentação escolar a todos os alunos da rede pública de ensino (BRASIL, 1988). Porém, os recursos do Governo Federal, destinados à FAE, foram realocados para financiar a seguridade social, ocasionando o início de uma crise financeira no programa. Sem reforço federal, estados e municípios tiveram que continuar a financiar a merenda, levando a uma perda de qualidade da alimentação servida em função da diminuição dos recursos (MARTINS *et al.*, 1990 apud VIANNA, 1997).

A Constituição também estabeleceu que a execução dos programas assistenciais deveria ser transferida para o âmbito dos municípios (STURION, 2002). O Ministério da Educação deixou claro que a sua ação era suplementar, cabendo aos estados, municípios e Distrito Federal desenvolver o papel principal na gestão e financiamento do PNAE (NOGUEIRA, 2005).

Nos anos de 1990 a 1992, durante o Governo Collor, houve uma grande redução nos recursos destinados ao PNAE, sendo que os escolares receberam alimentação em somente 60 e 38 dos 200 dias letivos, nos anos de 1991 e 1992, respectivamente (PELIANO, 1993; VIANNA, 1997).

Com o desempenho não desejável do Programa, as reivindicações para a retomada do processo de municipalização se tornaram mais fortes. O Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), já vinha pressionando a FAE e aprovou em 1991, a decisão de promover a descentralização do PNAE. Os argumentos se baseavam em experiências que comprovaram que a centralização não promovia economia de escala, nem ganhos de qualidade, como anunciavam os dirigentes da FAE. Comprovaram também que o sistema centralizado onerava os custos de transporte e armazenagem e levavam aos prejuízos causados pela deterioração de produtos e pela validade expirada, à inadequação dos alimentos aos hábitos alimentares regionais, ao custo adicional dos testes de controle de qualidade e aos frequentes atrasos e descontinuidade no fornecimento da alimentação escolar (PELIANO, 1993; SPINELLI, 1997).

3.2.2. Descentralização do PNAE

Com essas constatações, a pauta no nível Federal, na década de 1990, foi a descentralização do Programa, visando a garantia da regularidade do envio dos

alimentos, melhoria da qualidade, respeito e valorização dos hábitos alimentares locais, diversificação na oferta de alimentos, incentivo à produção regional e diminuição dos custos operacionais desse Programa. O que significava, de fato, a transferência das responsabilidades que viabilizavam a operacionalização do Programa (elaboração de cardápios, aquisição de gêneros, contratação de mão-de-obra técnica e operacional, instalação e manutenção da infraestrutura de cozinha necessária) para os níveis, estadual e, principalmente, municipal (NOGUEIRA, 2005).

A descentralização buscava também maior participação da comunidade na execução e fiscalização do Programa, daí a necessidade da existência dos Conselhos Estaduais e Municipais de Alimentação Escolar (BRASIL, 1998a).

No final de 1992, a FAE reiniciou o processo de descentralização da merenda escolar, repassando os recursos financeiros para os estados (STURION, 2002). No ano seguinte, o governo federal definiu o enfrentamento à questão da Fome e da Miséria como uma prioridade de suas ações, isto em grande parte devido às repercussões de movimentos promovidos por entidades não governamentais. Nesse contexto, foi instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que incluiu entre suas prioridades o fortalecimento do PNAE (VIANNA, 1997).

A FAE criou, então, um grupo de trabalho com a finalidade de apresentar a proposta de descentralização do PNAE, assinalando os benefícios, as diretrizes, estratégias e competências das diferentes esferas participantes do processo (STURION, 2002).

A descentralização da alimentação escolar foi concretizada em julho de 1994, através da Lei Federal nº 8.913. As diretrizes apontadas para a descentralização foram o respeito ao princípio federativo, reconhecendo o município como célula básica do Estado Brasileiro; adesão voluntária do município, com comprovação de estrutura compatível com a implantação do Programa; atendimento à pré-escola, ao ensino fundamental (municipal, estadual e federal) e às escolas filantrópicas cadastradas nas Secretarias Estaduais de Educação; repasse antecipado de recursos financeiros aos Estados e Municípios para aquisição de gêneros alimentícios; atendimento à legislação vigente e às recomendações nutricionais definidas pela FAE; acompanhamento e avaliação da descentralização da alimentação escolar pela FAE e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação; cobertura de 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar; e envio dos recursos aos Estados e municípios que tenham em funcionamento os Conselhos de Alimentação Escolar (BRASIL, 1994a; BRASIL 1994b).

Cabe ressaltar que a alimentação escolar no estado do Rio de Janeiro e de São Paulo já experimentaram a descentralização do PNAE na década de 1980 (NOGUEIRA, 2005). O governo do estado de São Paulo, através da Secretaria de Estado da Educação e Departamento de Assistência ao Escolar, desenvolvia, coordenava e executava o PMME, desde 1984, estabelecida pela Lei nº 4.021, de 22 de maio (SÃO PAULO, 1984). Foram realizados convênios com as Prefeituras, que passaram a ter autonomia para a operacionalização do Programa. Em 1985, 90% dos municípios do Estado já tinham aderido ao Programa (NOGUEIRA, 2005).

Para os municípios que não aderiram ao Programa de Municipalização, em 1985, eram distribuídos gêneros alimentícios adquiridos pelo Departamento de Assistência ao Escolar (DAE), órgão da Secretaria de Estado da Educação responsável por essa atividade (NOGUEIRA, 2005).

No nível federal, durante o ano de 1993, foram firmados 310 convênios entre a FAE e os municípios. Em 1995, já eram em torno de 4000, de um total de 5000 municípios brasileiros. Foram mantidos também os convênios com as 27 unidades da federação para atender aos municípios não participantes do processo (STEFANINI, 1997; VIANNA, 1997).

O Governo Federal repassava a quantia de treze centavos de real por aluno/dia letivo, exclusivamente para a compra de alimentos. Os Estados e Municípios arcavam com todas as despesas de custeio relativas à armazenagem, transporte e preparo das refeições (VIANNA, 1997).

A partir de 1997, a FAE foi extinta e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a gerenciar o PNAE (STURION, 2002; NOGUEIRA, 2005).

A consolidação da descentralização se deu com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, em que, além do repasse direto a todos os municípios e Secretarias de Educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo (BRASIL, 1998b). Dessa forma, a partir da descentralização total em 1999, o programa passou a atender o ensino fundamental em todos os municípios, conforme prevê a Constituição Federal.

A Medida Provisória nº 2.178, de 28 de junho de 2001 (uma das reedições da MP nº 1784/98), propiciou grandes avanços ao PNAE. Dentre eles, destacam-se o respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local e a obrigatoriedade de que 70% dos recursos

transferidos pelo governo federal fossem aplicados exclusivamente em produtos básicos (BRASIL, 2001).

Outra grande conquista foi a instituição, em cada município brasileiro, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa. Isso se deu a partir de outra reedição da MP nº 1.784/98, em 2 de junho de 2000, sob o número 1979-19. Assim, os CAE passaram a ser formados por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes dos poderes Executivo e Legislativo (BRASIL, 2000).

O FNDE passou a transferir a verba às entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios), sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento, com o objetivo exclusivo de adquirir gêneros alimentícios com planejamento e controle de qualidade adequados. O repasse é feito em dez parcelas mensais (BRASIL, 2013a).

Na Tabela 1 estão descritos os valores *per capita*, variando com o nível de educação e sua evolução com o passar dos anos.

Tabela 1. Valores per capita (R\$) repassados pelo governo federal entre 1994 e 2013.

	1994-2002	2003	2004	2005	2006-2008	2009	2010	2012-2013
Creche	-	0,18	0,18	0,18	0,22	0,44	0,60	1,00
Pré-escola	0,06	0,13	0,15	0,18	0,22	0,22	0,30	0,50
Ensino fundamental	0,13	0,13	0,15	0,18	0,22	0,22	0,30	0,30
Ensino médio	-	-	-	-	-	0,22	0,30	0,30
EJA	-	-	-	-	-	0,22	0,30	0,30
Escolas Indígenas	-	0,34	0,34	0,34	0,44	0,44	0,60	0,60
Escolas quilombolas	-	0,13	-	0,34	0,44	0,44	0,60	0,60
Ensino integral (Mais Educação)	-	0,13	-	-	-	0,66	0,90	0,90

Fonte: BRASIL, 2010; CHAGAS, 2010; BRASIL, 2013b.

Em 2009, a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho, trouxe novos avanços para o PNAE, como a extensão do programa para toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos, e a garantia de que 30% dos repasses do FNDE fossem investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2009a).

Diante do exposto, constata-se que o Programa Nacional de Alimentação Escolar se destaca por sua dimensão, tempo de existência, manutenção, cobertura e período de permanência dentre os programas de suplementação alimentar, atendendo mais de 40 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos (STEFANINI, 1997; BRASIL, 2013a).

3.2.3. Execução do Programa de Alimentação Escolar

De acordo com o artigo 3º da Resolução CD/FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013 o PNAE tem por objetivo “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo” (BRASIL, 2013c).

Tem como diretrizes: o emprego da alimentação saudável e adequada, a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica, a participação da comunidade no controle social, o apoio ao desenvolvimento sustentável e o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos (BRASIL, 2013c).

O recurso financeiro para a execução do PNAE provém do Tesouro Nacional. O FNDE transfere a verba para as entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios) em contas correntes específicas abertas pelo próprio FNDE (BRASIL, 2013a).

Do total repassado, 70% devem ser destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semielaborados e *in natura* (BRASIL, 2013a), sendo restrita aos 30% restantes a aquisição de alimentos enlatados, embutidos, doces, alimentos compostos (dois ou mais alimentos embalados separadamente para consumo conjunto), preparações semiprontas ou prontas para o consumo, ou alimentos concentrados (em pó ou desidratados para reconstituição) (BRASIL, 2013c). Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a

etapa de ensino: R\$ 1,00 para creches e escolas de ensino integral com permanência mínima de sete horas; R\$ 0,50 para pré-escola; R\$ 0,60 para escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos; R\$ 0,30 para ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos e R\$ 0,90 para o Programa Mais Educação (BRASIL, 2013c).

Os agentes envolvidos na execução do PNAE são (BRASIL, 2013a):

- FNDE: responsável pela assistência financeira em caráter complementar, normatização, coordenação, acompanhamento, monitoramento e fiscalização da execução do programa;
- Entidades Executoras (EEx): Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, prefeituras municipais e escolas federais, que são responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE;
- Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal: atendem escolas públicas estaduais e do Distrito Federal, respectivamente;
- Prefeituras municipais, atendem escolas públicas municipais, as da rede estadual, quando expressamente delegadas pelas secretarias estaduais de Educação e entidades filantrópicas;
- Escolas federais, quando optam por receber diretamente os recursos, que podem ser incluídos no repasse destinado às prefeituras das respectivas cidades;
- CAE;
- Tribunal de Contas da União (TCU) e Secretaria Federal de Controle: órgãos fiscalizadores;
- Ministério Público da União: responsável pela apuração de denúncias;
- Conselho Federal de Nutricionistas: fiscaliza o exercício da profissão, reforçando a importância da atuação do profissional na área da alimentação escolar.

A prestação de contas é feita através do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira. Esse deve ser enviado ao CAE, que irá avaliar a documentação, elaborar um parecer e enviar ao FNDE. Se o CAE não aprovar as contas, o FNDE avalia os documentos apresentados e, se concordar com o parecer do Conselho, inicia uma Tomada de Contas Especial e o repasse é suspenso. Estas duas últimas

medidas também são adotadas no caso de não apresentação da prestação de contas (NOGUEIRA, 2005; BRASIL, 2013a).

Os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo nutricionista responsável e apresentados ao CAE para conhecimento e deverão suprir, no mínimo (BRASIL, 2013c):

- 30% das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial;
- 70% das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos;
- 30% das necessidades nutricionais diárias, por refeição ofertada, para os alunos matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches;
- 20% das necessidades nutricionais diárias, quando ofertada uma refeição, para os demais alunos matriculados na educação básica, em período parcial;
- 30% das necessidades nutricionais diárias, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os alunos matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial; e
- 70% das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os alunos participantes do Programa Mais Educação e para os matriculados em escolas de tempo integral.

Sempre que houver a inclusão de um novo produto no cardápio, é indispensável a aplicação de testes de aceitabilidade (BRASIL, 2013c).

Existem duas modalidades de operacionalização do PNAE: a centralizada e a descentralizada. A primeira ocorre quando as prefeituras são responsáveis pela aquisição e distribuição dos alimentos bem como pela elaboração do cardápio. Já a descentralização ocorre quando as prefeituras transferem os recursos diretamente para as creches e escolas pertencentes à sua rede, que passam a se responsabilizar pela execução do Programa. Existem também municípios em que há uma combinação das duas modalidades de gestão, o que se chama de gestão mista (BRASIL, 2009b).

3.3. Alimentação escolar no mundo

A alimentação escolar está presente em diversos países do mundo, atendendo aproximadamente 368 milhões de crianças, o que corresponde a um investimento anual entre 47 e 75 bilhões de dólares. Nos países de renda média e alta, em geral, todas as crianças têm acesso a alimentos através das escolas, e as crianças mais vulneráveis têm direito a refeições subsidiadas ou gratuitas. Nos países de baixa renda, por outro lado, os programas são geralmente disponíveis apenas para algumas crianças em determinadas áreas escolhidas de acordo com fatores de vulnerabilidade (WFP, 2013).

Em 2013, os maiores programas foram os da Índia (114 milhões), do Brasil (47 milhões), dos Estados Unidos (45 milhões) e da China (26 milhões) (WFP, 2013).

O *Mid Day Meal Scheme* (MDMS), programa da Índia, iniciado em 1995, tem como objetivo aumentar a matrícula, retenção e atendimento, e, simultaneamente melhorar os níveis nutricionais entre as crianças. Trata-se de provisão para almoço grátis nos dias úteis, para as crianças em classes primárias (primário e secundário) (MDMS, 2013).

Nos Estados Unidos, o Departamento de Agricultura (*The United States Department of Agriculture – US-DA*) supervisiona quatro programas de assistência alimentar na área de nutrição infantil, sendo o *Nacional School Lunch Program* (NSLP), criado em 1946, o maior e mais antigo. Esse programa fornece almoço durante o dia escolar e tem como objetivo garantir a saúde e o bem-estar das crianças e estimular o consumo de bens agrícolas nutritivos e de outros alimentos. São atendidos por esse programa todas as escolas públicas e as privadas sem fins lucrativos, de 1ª a 12ª série (equivalente a educação básica no Brasil) e as creches residenciais, totalizando, em 2010, uma média de 31,6 milhões de estudantes com idades entre 5 e 18 anos. A participação social se dá através do envolvimento de pais, estudantes, merendeiros, gestores escolares no desenvolvimento de uma política escolar de saúde. Tanto o programa americano como o brasileiro, vem realizando várias conquistas desde quando foram implementados. Nos dois países, há um movimento para envolver pais e outros membros da comunidade nas decisões relativas ao programa (PEIXINHO *et al.*, 2011).

3.4. Controle social

Os anos entre 1970 e 1980 foram marcados pelo processo de mobilizações sociais e políticas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005). O fim do governo militar no Brasil, a partir

da segunda metade da década de 1980, abriu novas perspectivas de participação popular na definição de políticas públicas. Dessa forma, alguns temas como participação, democracia, cidadania, começaram a estar presente nas pautas de reivindicações populares em favor da adoção de práticas voltadas para o fortalecimento e para a garantia da presença da sociedade civil nos processo decisórios da administração pública (SANTOS; GUTIERRES; MILÉO, 2009).

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, a qual é considerada um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais, a participação social foi reconhecida como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas, por meio da institucionalização de Conselhos Gestores (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005; SANTOS; GUTIERRES; MILÉO, 2009). O artigo 204, inciso II, trata da participação popular na formulação de políticas referentes à assistência social e seu controle (ALMEIDA, 2011). Desta forma, a criação de conselhos está intimamente vinculada, nesse período, à democratização do público e ao controle social (SANTOS; GUTIERRES; MILÉO, 2009).

Controle social é uma ação exercida pela sociedade civil sobre o Estado, em particular sobre o Poder Executivo, de forma organizada, sistemática e individualizada, relacionada ao acompanhamento e fiscalização das políticas públicas implementadas por todos os níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) principalmente em relação à aplicação dos recursos públicos. Deste modo, o controle social é um direito público subjetivo que, embora pertencendo à categoria dos direitos e garantias individuais, não se limita somente ao atendimento dos interesses pessoais. Volta-se também ao interesse da sociedade, da coletividade, da cidadania e da própria finalidade do Estado (BRASIL, 2012).

Para desenvolver o trabalho de controle social, a sociedade luta contra o tradicionalismo de pessoas e setores sociais que não reconhecem como legítima a participação cidadã. Assim sendo, práticas de não-transparência e de não-aproximação do cidadão ainda são comuns na administração pública. Nessa perspectiva, o controle social representa uma mudança em nossa cultura política (BRASIL, 2012).

A participação social gera transparência na decisão e visibilidade das ações e permite maior expressão das demandas sociais, contribuindo para o avanço na promoção da igualdade e equidade nas políticas públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Uma das principais formas de consolidação dessa participação e que tem ganhado cada vez mais relevância no Brasil, são os Conselhos de Políticas Públicas

(NASCIMENTO, 2010). Os conselhos podem ser considerados canais para a participação popular nas decisões sobre os rumos das políticas sociais, por possuírem em sua composição representantes da sociedade civil, na maioria das vezes de forma paritária com os representantes do governo e, em alguns casos, com mais representantes do que o poder público, como no Conselho de Alimentação Escolar (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005; NASCIMENTO, 2010). Porém, incorporam, além dos movimentos sociais, vários outros grupos e interesses. Dessa forma, a perspectiva de representação refere-se não apenas aos beneficiários, mas também ao conjunto de atores envolvidos na execução dessas políticas, abrindo espaço para diferentes interesses, transformando o conselho não apenas em ator no campo das políticas sociais, mas também em arena onde atuam diversas forças e interesses (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Os conselhos começaram a surgir a partir dos conselhos de saúde, quando o Decreto n.º 99.438 (BRASIL, 1990) criou o Conselho Nacional de Saúde, vindo, em decorrência dele, inicialmente o Conselho Municipal de Saúde de São Paulo, e, em seguida, conselhos municipais de saúde em todos os estados e municípios do Brasil, somando, só nesta área, cerca de cem mil conselheiros. Atualmente, estão presentes em todos os estados e municípios do país vários conselhos que atuam nas três principais áreas de atuação política (educação, saúde e assistência social), além de diversas outras áreas. A grande maioria dos municípios possui Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, entre outros (AVRITZER, 2008).

Os conselhos são instâncias públicas, com competências definidas, podendo influenciar ou deliberar sobre a agenda setorial, e, em muitos casos, estabelecer a alocação de recursos dos programas e ações públicas (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005). Através dos conselhos, espera-se que a vontade da população seja manifestada em relação às políticas públicas, assim como os programas que a compõem sejam constantemente acompanhados e fiscalizados pelos conselhos, de modo que a execução das ações governamentais aconteça da forma mais eficiente e eficaz possível (NASCIMENTO, 2010).

A participação social tem superado o aparente interesse estritamente interno dos Estados e passa a integrar a pauta de reuniões internacionais de âmbito regional. Nesse

sentido, a Organização dos Estados Americanos (OEA) reconhece em seus normativos que a atuação dos cidadãos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento é um direito, uma responsabilidade e uma condição necessária para o exercício pleno e efetivo da democracia (SOUZA JÚNIOR; PARENTE, 2006).

A Terceira Cúpula das Américas, em Québec, no ano de 2001, ressaltou a importância de estimular a autonomia e a capacidade gerencial e administrativa dos governos locais como um fator de fortalecimento do modo de governar democrático, permitindo uma maior eficiência na prestação de serviços públicos à comunidade, além de uma maior participação da sociedade civil na gestão pública (SOUZA JÚNIOR; PARENTE, 2006).

3.4.1. Controle Social no PNAE: o Conselho de Alimentação Escolar

Desde 1994, com a implementação do processo de descentralização, o PNAE tem priorizado e valorizado a participação da sociedade no controle desse programa. Nesse sentido, foi estimulada a criação de um instrumento de controle social na forma de conselhos representativos, reconhecendo que os processos de descentralização devem ser acompanhados pela sociedade (BALABAN, 2006).

De acordo com Pipitone (1997), o movimento de descentralização baseia sua trajetória na busca de caminhos que aliem eficiência e eficácia das ações do Estado à participação popular. Este processo prevê a distribuição do poder decisório, até então centralizado em poucas mãos, para a população por meio da valorização de seus canais de expressão, conferindo destaque à revitalização do poder legislativo.

Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) foram instituídos pela Lei nº 8.913, de 12 de junho de 1994. Seus artigos definem que (BRASIL, 1994b):

- Os recursos só seriam repassados se os municípios, estados e Distrito Federal tivessem, em funcionamento, o CAE.
- Cabe ao CAE, a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, a elaboração de seu regimento interno e que a elaboração dos cardápios, sob responsabilidade dos estados e municípios, por meio de nutricionista capacitado, seria desenvolvido em acordo com o conselho.
- O CAE deve ser constituído de representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais.

Anos depois, com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, os Conselhos de Alimentação Escolar, passaram a ser constituídos por representantes do órgão de administração da educação pública, dos professores, dos pais e alunos, podendo também incluir representantes de outros segmentos da sociedade local (BRASIL, 1998b).

A instituição do CAE em cada município brasileiro, como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa, foi a essência do processo de descentralização (BALABAN, 2006). Isso se deu a partir da reedição da Medida Provisória nº 1.784/98, em 2 de junho de 2000, sob o número 1979/19, que estabeleceu a existência obrigatória do CAE para o repasse das verbas, além de definir as atribuições e composição dos CAE. Desse modo, os conselhos passaram a ser formados por dois representantes de pais de alunos, dois representantes dos professores, um representante do Poder Executivo, um representante do Poder Legislativo e um representante de outro segmento da sociedade local (BRASIL, 2000; PEIXINHO, 2013). Outra característica importante foi a definição do mandato de dois anos, podendo os membros serem reconduzidos uma única vez (BRASIL, 2000).

O principal objetivo do CAE consiste em zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas de higiene e sanitárias, além de fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos. Essas ações são técnicas e a grande maioria dos membros dos conselhos são pessoas leigas, o que dificulta a principal ação proposta pelo conselho (NOGUEIRA, 2005).

Para muitos brasileiros, a participação nesses conselhos propiciou a primeira oportunidade de experiência em gestão democrática e participativa. Após isso, verificou-se a necessidade da realização de capacitações desses conselhos. Assim, em 2001 o FNDE deu início ao processo de capacitação dos conselheiros dos CAE, adotando como estratégia a seleção de municípios-pólo, por indicação das secretarias de educação dos estados, com vista a torná-los agentes multiplicadores dos demais municípios. Foi formulado um modelo de capacitação em regiões com maior carência de informações e maior número de denúncias em relação à execução do PNAE. Os municípios foram selecionados também pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo de 0,7 (BALABAN, 2006).

Segundo Balaban (2006), as capacitações têm gerado bons resultados, uma vez que os CAE têm exercido papel determinante no PNAE, contribuindo para a melhoria da

gestão com os membros integrados em todas as etapas de execução do programa. Além disso, houve melhoria da qualidade, devido ao cuidado desde a compra até a distribuição.

O número de conselheiros para a formação do CAE e suas atribuições estão definidas na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, conforme descrito abaixo (BRASIL, 2009a):

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

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

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

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

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

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, a seu critério, ampliar a composição dos membros do CAE, desde que obedecida a proporcionalidade definida nos incisos deste artigo.

§ 2º Cada membro titular do CAE terá 1 (um) suplente do mesmo segmento representado.

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

§ 4º A presidência e a vice-presidência do CAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados nos incisos II, III e IV deste artigo.

§ 5º O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado.

§ 6º Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informar ao FNDE a composição do seu respectivo CAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

O Art. 19. trata das competências do CAE:

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

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

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

IV - receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Assim, essa Lei altera a constituição do conselho e o tempo de mandato, que passou de dois para quatro anos. As entidades executoras devem garantir aos CAE o apoio, a infraestrutura e o acesso a todos os documentos necessários para a execução de suas tarefas (Brasil, 2009a).

A Resolução CD/FNDE nº 38 acrescentou algumas atribuições do CAE, além das competências previstas no art. 19 da Lei 11.947/ 2009 (BRASIL, 2009b):

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

A partir da Medida Provisória nº 1979/19 de 2000, com a possibilidade de ter o repasse suspenso por ausência do conselho nos municípios, foram criados e regularizados conselhos, em todos os 5560 municípios brasileiros, e mais 27 Conselhos Estaduais, que, por meio do controle social, têm contribuído para a garantia da alimentação escolar nos municípios (BALABAN, 2006; NOGUEIRA, 2005).

Antes disso, os primeiros estudos após a descentralização, em 1994, mostraram que, em muitos municípios não existiam conselhos e, quando presentes, mostravam desempenho muito aquém do previsto (PIPITONE *et al.*, 2006). Em pesquisa realizada em 70 municípios do estado de São Paulo, durante a primeira metade da década de 1990, verificou-se que, em 22,85% dos municípios que criaram os referidos CAE, a característica determinante foi a inoperância, concluindo que nesses municípios a função do CAE encerrava-se logo após a publicação de sua criação (PIPITONE, 1997). Em outro estudo realizado em 34 municípios de oito estados brasileiros identificou-se também a insuficiente participação do CAE na operacionalização do PNAE (BRASIL, 1998a).

Em 2002, o TCU realizou auditoria no PNAE com o objetivo de avaliar a regularidade da execução e a adequação do controle do PNAE. Do total de 67 conselhos

fiscalizados, 43% tiveram sua atuação considerada insatisfatória. Em relação aos procedimentos licitatórios para compra de alimentos, verificou-se que 57% dos CAE não verificam aspectos de licitações e contratos. Assim, constatou-se a necessidade dos membros dos conselhos receberem orientações mais detalhadas sobre os procedimentos de avaliação do PNAE (MEDEIROS, 2006).

Em estudo similar, realizado em 2004, a Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União (CGU) observou que os CAE foram constituídos em 94% dos municípios pesquisados. Desses, 61% não atuavam na licitação, 40% não participavam da escolha do cardápio, 38% não estavam atuando na verificação do tipo e da quantidade de alimentos entregues, 37% nunca haviam visitado os locais de armazenamento dos alimentos destinados à alimentação escolar e 60% não estavam atuando na divulgação dos recursos recebidos pela Entidade Executora (GARCIA, 2005).

Embora os resultados citados acima sejam referentes aos períodos iniciais da descentralização do PNAE, Pipitone *et al.* (2006) aponta que novos estudos sejam feitos no sentido de qualificar a atuação do CAE, considerando diferentes gestões e períodos.

Resultados preliminares de estudo realizado em Santa Catarina, revelaram que 52% dos entrevistados relataram que os conselheiros ainda não participaram de licitações e que 67,8% dos conselheiros apresentaram somente conhecimentos básicos sobre o CAE e o PNAE (GABRIEL, 2008).

Uma vez que o compromisso do conselheiro não é com a entidade executora e, sim, com a sociedade, sua atuação deve ser pautada por algumas atitudes: iniciativa para buscar as informações que permitam conhecer a execução do Programa; responsabilidade para efetuar as verificações e relatar as irregularidades aos órgãos de controle; compromisso, para promover a constante melhoria do Programa; independência (BRASIL, 2012).

Os membros são trabalhadores, sem carga horária disponível para o segmento de todas essas etapas de operacionalização do Programa, fazendo com que cada município tenha sua atuação diferenciada, embora os objetivos estejam estabelecidos. É fundamental para a execução do PNAE a participação efetiva do conselheiro na fiscalização, acompanhamento e assessoramento às Entidades Executoras na utilização dos recursos financeiros. Dessa forma, a sociedade assume sua parcela de responsabilidade (NOGUEIRA, 2005).

3.4.2. Conselho de Alimentação Escolar: importância e dificuldades

Os CAE são indispensáveis na identificação de problemas tanto na qualidade da alimentação escolar como na gestão administrativa dos recursos nos produtos adquiridos com os recursos do PNAE. A participação social contribui para diminuir o desvio de verbas e redução da corrupção. Além disso, tem-se observado um aumento na transparência do processo e na visibilidade dos casos de má aplicação do dinheiro público (BALABAN, 2006).

A sociedade civil ainda participa pouco das instâncias de controle das políticas públicas relacionadas à alimentação escolar, na maioria das vezes devido à falta de conhecimento das instâncias e mecanismos de participação existentes (SANTOS; RAMALHO, 2011). Segundo Lüchmann (2002), é necessário atentar para o fato de que os fatores que impedem os processos participativos são complexos, envolvendo questões de natureza política, econômica, social e cultural, e que dizem respeito a uma sociedade estruturalmente assentada sobre os pilares do clientelismo, do autoritarismo e das desigualdades sociais.

Apesar dos problemas encontrados, são claros os avanços conquistados. O número de desvios dos recursos repassados tem diminuído a cada ano. Tudo isso demonstra que a participação da sociedade no controle da execução das políticas públicas necessita ser vista como força de transformação social, definidas as responsabilidades no processo de tomada de decisão, e deve ser comprometida com o interesse público e o fortalecimento da sociedade (BALABAN, 2006).

A simples previsão formal de um controle social, por meio de imposição legal, sem que sejam fornecidos os meios necessários ao seu funcionamento, não tem garantido a efetividade desses conselhos. Na realidade, as possibilidades de gerar controle social de cima para baixo, por determinação legal, como no caso dos CAE, são limitadas. Em muitos casos, esses conselhos acabam reproduzindo o processo de dominação política existente no Poder Executivo e não cumprindo sua finalidade (PEREIRA, 2004).

Apesar da sua importância, os CAE nem sempre têm conseguido cumprir sua finalidade. As principais dificuldades encontradas no exercício de suas competências dizem respeito à falta de capacitação dos conselheiros, falta de apoio logístico e ingerência do Poder Executivo local nas atribuições dos conselhos (MEDEIROS, 2006).

4. METODOLOGIA

4.1. Desenho do estudo

Trata-se de um estudo transversal utilizando metodologias quantitativas e qualitativas, envolvendo pesquisa de campo realizada entre os meses de maio e setembro de 2013.

Foram selecionados para a pesquisa municípios da Região Metropolitana de Campinas (RMC) e da Região Administrativa de Registro (RA de Registro), devido as suas diferentes características socioeconômicas.

4.2. Características das regiões estudadas

4.2.1 Região Metropolitana de Campinas

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 870, de 19 de Junho de 2000, e é constituída por dezenove municípios: Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo (AGEMCAMP, 2013).

Com área de 3673 Km² e população de 2,8 milhões de habitantes (IBGE, 2010), a região vem conquistando e consolidando, nos últimos anos, uma importante posição econômica no cenário nacional (AGEMCAMP, 2013). O Produto Interno Bruto (PIB) é de R\$85,9 bilhões, e a renda *per capita* de R\$30.941,19, superior à do Estado de São Paulo (R\$26.202,22) e do Brasil (R\$16.414,00) (IBGE, 2010).

A RMC apresenta boa qualidade de vida, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,788, conforme dados do PNUD (2013). Os municípios da RMC têm IDH entre os mais altos do Brasil, variando entre 0,857 (Vinhedo) e 0,783 (Monte Mor) (AGEMCAMP, 2013).

4.2.2 Região Administrativa de Registro

A Região Administrativa de Registro situa-se no sudeste do Estado de São Paulo e engloba quatorze municípios: Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Miracatu, Pariqueira-Açu, Pedro de Toledo, Registro e Sete Barras. Ocupa uma área de 12129 km², o que equivale a 4,9% do território paulista e concentra a maioria das comunidades quilombolas do Estado. Com uma população de 270 mil habitantes, é a região menos povoada e com a menor taxa de urbanização do estado (SÃO PAULO, 2013).

A economia regional caracteriza-se como exportadora de recursos naturais, resultante da agropecuária e do extrativismo florestal, pesqueiro e dos recursos minerais. A ausência de uma estrutura econômica mais diversificada, cujas atividades agregam valor aos produtos, gera um Produto Interno Bruto (PIB) baixo. Em 2009 o PIB foi de R\$ 2623,72 milhões, equivalente a 0,2% do PIB estadual, e o PIB *per capita* de R\$ 9445,74, aproximadamente um terço do PIB *per capita* do Estado (IBGE, 2010).

Em relação ao desenvolvimento humano (IDH), a RA de Registro ocupa o último lugar entre as RA do Estado, com índice de 0,703, abaixo da média nacional, 0,727 e estadual, 0,783 (PNUD, 2013).

Nenhum dos setores industriais regionais conseguiu melhorar o desenvolvimento da RA de Registro. Vários fatores dificultaram tanto a dinamização do mercado como o acesso às políticas de crédito para a produção, entre eles: a natureza do solo não apropriado à agricultura intensiva; os conflitos ambientais e a deficiência de infraestrutura. Além disso, a situação é agravada também pelo fato dos produtores terem que competir em um mercado no qual os concorrentes têm maiores aportes tecnológicos e mão de obra qualificada. Apesar dos parâmetros demográficos e socioeconômicos da RA de Registro contrastarem com o restante do Estado, continua sendo a que recebe menos investimentos (SÃO PAULO, 2013).

4.3. Seleção dos municípios

Foi considerado como critério de inclusão dos municípios na pesquisa, aqueles pertencentes a Região Metropolitana de Campinas e a Região Administrativa de Registro, totalizando 33 municípios.

Foi realizada consulta *on-line* ao espelho do CAE, no site do FNDE (BRASIL, 2013d), para obter informações sobre o Conselho de cada um desses municípios, como sua situação, composição e início de mandato.

Como critérios de exclusão foram considerados: municípios que estavam com documentação em análise devido ao início de mandato do Conselho, com mandatos vencidos e os diligenciados, nos quais foram constatadas irregularidades. Para os CAE que iniciaram o mandato no ano de 2013, foram excluídos os que não tiveram, no mínimo, duas reuniões até o momento da pesquisa.

Após esse primeiro levantamento, foram contatados via telefone, as secretarias de educação dos municípios, explicando a pesquisa e solicitando o contato do presidente do CAE. Ao presidente do CAE foi requerido o consentimento na participação da pesquisa e o fornecimento da agenda de reuniões, sendo enviados, via e-mail, ofício (Apêndice D) e documento com o detalhamento da pesquisa (Apêndice E). Após confirmada participação, entrou-se em contato com o secretário de educação e o responsável técnico (RT) para agendar as entrevistas.

Foram então selecionados doze municípios, considerando-se os critérios de inclusão e exclusão e o aceite de participação na pesquisa, sendo seis da RMC e seis da RA de Registro.

4.4. Coleta e análise dos dados

4.4.1 Técnicas de coleta de dados

Para a realização da pesquisa, foram utilizados três instrumentos de coleta de dados (ICD), os quais foram adaptados de Martins (2007) e Machado (2011). O ICD I consiste em um questionário, respondido pelos membros do CAE, no qual na última parte foram feitas questões abertas para que os conselheiros pudessem expor suas opiniões sobre o CAE; os ICD II e III consistem em roteiros de entrevistas dirigidos ao secretário municipal de educação e ao RT, respectivamente. Os ICD I, II e III, estão nos apêndices A, B e C, respectivamente.

Questionário

Questionário é um instrumento de investigação que visa recolher informações através de uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas por escrito pelo informante (SILVA, MENEZES, 2005). Uma das vantagens da sua utilização é o potencial para atingir simultaneamente um maior número de pessoas num espaço de tempo relativamente curto (MACHADO, 2011).

O questionário (ICD I) contém perguntas abertas e de múltipla escolha e foi estruturado em quatro partes: 1- identificação do conselheiro; 2- participação no conselho; 3- atividades desenvolvidas no conselho; 4- opinião sobre o conselho.

Os questionários foram respondidos pelos conselheiros individualmente, durante a reunião do CAE. Em alguns municípios, não houve reunião por falta de quórum. Nesses municípios foram deixados com o presidente do CAE alguns questionários para serem respondidos pelos membros na próxima reunião. Visando facilitar o envio pelo correio e garantir o recebimento, foi deixado envelope com o endereçamento preenchido.

Entrevista

A entrevista pode ser entendida como um processo de interação social, verbal e não verbal, que ocorre face a face, entre um pesquisador, que possui um objetivo previamente definido, e um entrevistado, que possui a informação que possibilita estudar o fenômeno em pauta, e cuja mediação ocorre, principalmente, por meio da linguagem. Existem diferentes tipos de entrevista, como a semi-estruturada, estruturada ou não estruturada (MANZINI, 2004).

Na entrevista semi-estruturada, é elaborado um roteiro com perguntas focalizadas em um assunto e complementado por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas à entrevista (MANZINI, 1991).

Foram realizadas entrevistas (ICD II e III) com secretários municipais de educação e RT, com o objetivo de avaliar a percepção sobre a atuação do CAE, bem como a contribuição deste conselho para a execução do PNAE. As entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados, e foram transcritas por empresa especializada, para posterior análise do conteúdo.

4.4.2 Técnicas de análise dos dados

Os dados quantitativos foram analisados por análise descritiva com o auxílio do software Excel 2010®.

Os dados qualitativos foram analisados pela técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), fundamentada na Teoria das Representações Sociais descritas a seguir.

Teoria das Representações sociais

A Teoria das Representações Sociais surgiu na obra de Serge Moscovici, publicada na França em 1961. As Representações Sociais não pertencem a um único campo de conhecimento; possuem suas raízes na sociologia, atravessam a psicanálise de Freud e se desenvolvem na psicologia social de Moscovici, aprofundada por outros autores (DUARTE, MAMEDE, ANDRADE, 2009).

Segundo Arruda (2002), a definição mais consensual entre os pesquisadores do campo é a de Jodelet (2002): “As representações sociais são uma forma de conhecimento socialmente elaborado e compartilhado, com um objetivo prático, e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social.” Elas equivalem aos mitos e crenças da sociedade, ou seja, ao senso comum (DUARTE, MAMEDE, ANDRADE, 2009).

Discurso do Sujeito Coletivo (DSC)

Tendo como fundamento a Teoria das Representações Sociais, o DCS é uma proposta de organização e tabulação de dados qualitativos provenientes de material verbal coletado em pesquisas que tem depoimentos como sua matéria prima (LEFÈVRE & LEFÈVRE, 2012).

A análise do DSC considera que a forma de pensar e de agir dos indivíduos é determinada pela sua esfera social e pelos significados nela compartilhados (LEFÈVRE, 2006).

Para sua construção são utilizados alguns operadores ou figuras metodológicas, que são: Expressões-Chave (ECH), Ideias Centrais (IC) e as Ancoragens (AC). Com o material das ECH das IC constroem-se discursos-síntese, na primeira pessoa do singular, que são os DSC, onde o pensamento de um grupo ou coletividade aparece como se fosse um discurso individual (LEFÈVRE, CRESTANA, CORNETTA, 2003).

- Expressões-Chave (ECH)

São “pedaços, ou trechos, ou segmentos, contínuos ou descontínuos, do discurso , que devem ser selecionados pelo pesquisador e que revelam a essência do conteúdo do depoimento ou discurso” (LEFÈVRE & LEFÈVRE, 2012).

Selecionar as ECH, portanto, consiste em tirar do discurso tudo o que é irrelevante, não essencial, secundário, buscando ficar com a essência do pensamento no discurso analisado (LEFÈVRE & LEFÈVRE, 2012).

- Ideias Centrais (IC)

Podem ser nomes ou expressões linguísticas que revelam e descrevem de modo mais sintético e preciso possível o sentido ou os sentidos das ECH de cada um dos discursos analisados e de cada conjunto homogêneo de ECH. A IC é o que o entrevistado quis dizer, já a ECH como isso foi dito (LEFÈVRE & LEFÈVRE, 2012).

- Ancoragem (AC)

É a “expressão de uma dada teoria ou ideologia que o autor do discurso professa e que está embutida no seu discurso como se fosse uma afirmação qualquer”. Porém, nem sempre as AC estão presentes nos discursos analisados (LEFÈVRE & LEFÈVRE, 2012).

A elaboração final do DSC trata-se da reunião em um só discurso-síntese, redigido na primeira pessoa do singular, das ECH que apresentam IC ou AC semelhantes. Assim, na medida em que os discursos são construídos, compõe-se a interpretação dos participantes, as relações estabelecidas por eles no contexto social, bem como seus comportamentos e práticas (DUARTE, MAMEDE, ANDRADE, 2009).

A tabulação dos dados seguiu os passos recomendados por Lefèvre e Lefèvre (2012):

- 1- Várias leituras sobre o conjunto das respostas;
- 2- Leitura de cada resposta em particular identificando as ECH;
- 3- Identificação da(s) IC de cada resposta;
- 4- Análise de todas as IC e AC buscando agrupar as semelhantes em conjuntos homogêneos (categorias);
- 5- Nomeação das categorias;
- 6- Construção do(s) DSC de cada categoria.

Com o objetivo de garantir que o conteúdo seja independente da interpretação do pesquisador, aumentando a confiabilidade e validade da pesquisa, foi utilizada a técnica da triangulação na etapa qualitativa. Esta técnica consistiu na análise do conteúdo por mais um ou dois pesquisadores, convidados a participar da análise, além do pesquisador principal, conforme proposto por Flick (2004).

Para auxiliar na elaboração dos discursos-síntese foi utilizado o software Qualiquantisoft[®], que proporciona maior agilidade no processamento dos dados.

4.5. Estudo piloto

Antes de iniciar a pesquisa de campo, foi realizado um pré-teste para avaliar, complementar e aprimorar os ICD, observando-se a organização e clareza das questões.

Para tal, realizou-se teste piloto nos municípios de Itupeva, Vinhedo, Campinas, localizados na RMC, com o objetivo de evitar e corrigir eventuais falhas e treinar o entrevistador com os ICD. Além disso, foi registrado o tempo médio para preenchimento do questionário e a duração das entrevistas para se observar se estes estavam longos e cansativos. Além disso, os ICD foram submetidos para revisão de profissionais da área para críticas e sugestões.

Depois de concluir as mudanças consideradas oportunas, obteve-se as versões definitivas dos ICD.

4.6. Aspectos éticos

O projeto de pesquisa foi submetido à análise e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisas com Seres Humanos da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (aprovado – nº do parecer 254.829 de 23/04/2013).

Foi solicitado consentimento livre e esclarecido de todos os participantes do estudo (Apêndices F, G e H), de acordo com a Resolução nº 196/96 do Conselho Nacional de Saúde que regulamenta as pesquisas envolvendo seres humanos.

A confidencialidade das informações e o anonimato dos entrevistados foi garantida, respeitando a grafia utilizadas por eles na apresentação das falas transcritas. Para preservar a identidade dos entrevistados, os questionários e entrevistas foram numerados.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

As Tabelas 2 e 3 apresentam, respectivamente, informações sobre o CAE dos municípios da RA de Registro e da RMC, fornecidas por contato telefônico no período de seleção dos municípios. Alguns municípios foram excluídos, apesar de estarem válidos segundo consulta no espelho do CAE, devido à saída de membros no meio do mandato.

Tabela 2. Informações da pesquisa na Região Administrativa de Registro, 2013.

Município	Situação segundo Espelho do CAE	Situação pesquisa*	Motivo exclusão dos conselhos válidos*
1	Válido	Participou	
2	Válido	Participou	
3	Vencido	Excluído	
4	Válido	Participou	
5	Válido	Excluído	Saída de vários membros. Em processo de eleição de novos membros.
6	Válido	Excluído	Reunião semestral. No último contato, foi informado que a próxima reunião ocorreria no final do ano, sem previsão de data.
7	Válido	Excluído	Processo de troca de membros, devido à saída de vários deles no meio do mandato.
8	Válido	Participou	
9	Válido	Excluído	Mandato venceu em julho.
10	Diligenciado	Excluído	
11	Em análise	Excluído	
12	Válido	Excluído	Processo de troca de membros, devido à saída de vários deles no meio do mandato. Além disso, o município encontra-se sem nutricionista.
13	Válido	Participou	
14	Válido	Participou	

*Últimos contatos e visitas foram realizados em agosto/setembro de 2013.

Tabela 3. Informações da pesquisa na Região Metropolitana de Campinas, 2013.

Município	Situação segundo Espelho do CAE	Situação pesquisa*	Motivo exclusão dos conselhos válidos*
15	Válido	Excluído	Foram realizadas oito ligações do período de maio a agosto, sem nenhuma resposta sobre o aceite em participar da pesquisa.
16	Vencido	Excluído	
17	Diligenciado	Excluído	
18	Válido	Excluído	Processo de troca de membros devido ao não comparecimento destes em reuniões anteriores.
19	Válido	Excluído	Entrada de membros novos em junho. Julho em recesso, sem reuniões. Município sem nutricionista.
20	Válido	Excluído	Foram feitas seis ligações do período de julho a agosto. Foi relatado que a prefeitura está tentando contato com os membros para fazerem a prestação de contas, mas eles "sumiram" após mudança da administração municipal.
21	Válido	Participou	
22	Válido	Excluído	Presidente relatou que não tinha previsão da próxima reunião e que eles consideram visitas em escolas como reunião.
23	Vencido	Excluído	
24	Válido	Excluído	Foi relatado problema do CAE em processo no jurídico da prefeitura, não podendo ser marcada reuniões.
25	Válido	Participou	
26	Válido	Participou	
27	Válido	Excluído	Problemas políticos em relação à administração municipal
28	Válido	Participou	
29	Válido	Participou	
30	Vencido	Excluído	
31	Em análise	Excluído	
32	Válido	Participou	
33	Vencido	Excluído	

*Últimos contatos e visitas foram realizados em agosto/setembro de 2013.

5.1. Perfil socioeconômico dos conselheiros

De acordo com a Tabela 4, o padrão do perfil dos conselheiros é semelhante nas regiões estudadas, predominando o sexo feminino e idade de 40-60 anos.

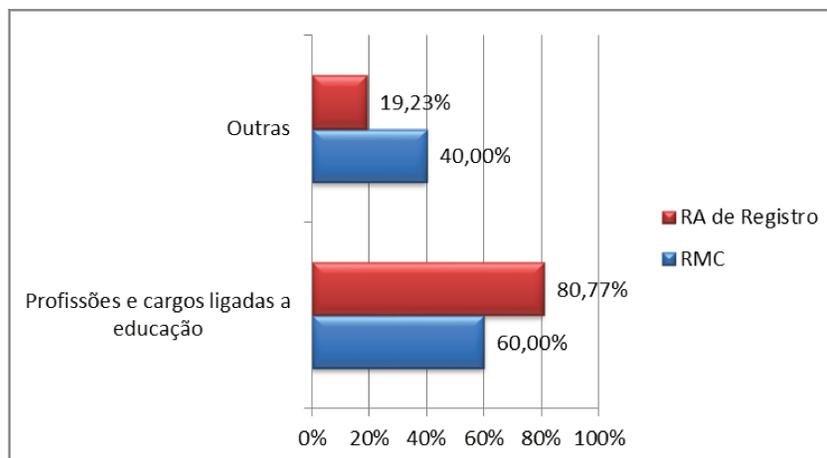
Tabela 4. Perfil dos conselheiros, segundo sexo, idade e escolaridade, 2013.

Variáveis		RMC		RA de Registro	
		n	%	n	%
Sexo	Feminino	24	96,00	17	65,38
	Masculino	1	4,00	9	34,62
Idade	18-24 anos	0	0,00	0	0,00
	25-40 anos	10	40,00	9	34,62
	40-60 anos	14	56,00	16	61,54
	>60 anos	1	4,00	1	3,85
Escolaridade	Ensino fundamental incompleto	1	4,00	2	7,69
	Ensino fundamental completo	2	8,00	1	3,85
	Ensino médio incompleto	2	8,00	1	3,85
	Ensino médio completo	3	12,00	7	26,92
	Ensino superior incompleto	0	0,00	1	3,85
	Ensino superior completo	9	36,00	5	19,23
	Pós-graduação	8	32,00	9	34,62
Renda	<5SM	16	64,00	17	65,38
	6-10 SM	6	24,00	7	26,92
	>11 SM	0	0,00	0	0,00
Ocupação	Empregador	1	4,00	0	0,00
	Desempregado	0	0,00	0	0,00
	Aposentado	0	0,00	3	11,54
	Empregado de empresa privada	1	4,00	0	0,00
	Funcionário público	14	56,00	22	84,62
	Empregado de entidade da SC/partido político/sindicato	3	12,00	0	0,00
	Autônomo	2	8,00	0	0,00
	Estudante	0	0,00	0	0,00
	Do lar	2	8,00	1	3,85
	Não respondeu	2	8,00	0	0,00
Tem ou teve atividade política/administrativa	Partido político	2	8,00	2	7,69
	Campanhas Políticas	1	4,00	1	3,85
	Atividades Culturais e Esportivas	1	4,00	0	0,00
	Cultos Religiosos	2	8,00	6	23,08
	Nenhuma	18	72,00	12	46,15
	Outros	1	4,00	1	3,85
	Não respondeu	0	0,00	4	15,38

Quanto à escolaridade, em ambas as regiões, a maioria (68,00% para a RMC e 53,85% para a RA de Registro) possui nível superior ou mais, destacando-se a presença de conselheiros com pós-graduação. O maior percentual de conselheiros (64,00% e 65,38%, na RMC e RA de Registro, respectivamente), respondeu ter renda menor que 5 salários mínimos e nenhum deles respondeu ter renda acima de 11 salários mínimos.

Em relação à ocupação, nas duas regiões predominam funcionário público, sendo que a maioria (60,00% na RMC e 80,77% na RA de Registro) trabalha na área de educação, como professor, diretor de escola, supervisor de ensino, cozinheiro e nutricionista da alimentação escolar (Figura 1).

Figura 1. Frequência (%) das profissões e cargos relatados pelos conselheiros do CAE na Região Metropolitana de Campinas e na Região Administrativa de Registro, 2013.



Resultado semelhante foi encontrado por Machado (2011), em um estudo realizado nos CAE do município de Goiânia, do estado de Goiás e do Distrito Federal, onde a maioria dos conselheiros exercia suas funções no setor público, especialmente na área de educação.

Dos 12 municípios estudados, 4 nutricionistas, RT dos programas de alimentação escolar dos municípios, são membros do CAE (3 na RA de Registro e 1 na RMC). Durante as entrevistas estes RT relataram não ser a situação ideal, porém tiveram que aceitar fazer parte do conselho, pois não tinha quem participasse.

É importante ressaltar que esse perfil é em relação aos membros que responderam o questionário da pesquisa. A composição dos membros é determinada pela legislação e deve seguir a proporção estabelecida.

Não foi identificado grande envolvimento político partidário dos conselheiros, já que a minoria (12,00% e 11,54%) dos conselheiros relatou ter atividade política e/ou administrativa em partidos ou campanhas políticas, ao contrário do que foi encontrado por Martins (2007) em estudo feito com conselheiros municipais de saúde, onde 75% dos entrevistados participavam de campanhas políticas ou eram filiados a partidos políticos.

5.2. Participação dos membros no CAE

Quando perguntado aos membros o motivo pelo qual se tornaram conselheiros, na RMC, 20% deles responderam acreditar na importância de sua participação (Tabela 5). Dentre os outros motivos, encontra-se convite, indicação e gosta do que faz. Já na RA de Registro, 65% das pessoas responderam acreditar na importância de sua participação. A simples previsão formal de um controle social, por meio de dispositivo legal não garante a efetividade dos conselhos. As possibilidades de gerar controle social de cima para baixo, por determinação legal, como no caso dos CAE, são limitadas. Em muitos casos, esses conselhos reproduzem o processo de dominação política existente no Poder Executivo e não cumprem sua finalidade. O envolvimento da sociedade no controle da execução das ações governamentais requer, portanto, o efetivo exercício da cidadania e exige mudanças culturais, que não ocorrem em curto espaço de tempo. Assim, é necessário que a população tenha consciência da importância da atividade de controle e se sinta parte integrante desse sistema. Não se trata de transferir para a comunidade toda a responsabilidade sobre o controle dos gastos públicos, mas, sim, de transformá-la em aliada, a fim de somar esforços para evitar desvios e malversação de recursos públicos (PEREIRA; MEDEIROS, 2005).

A divulgação do processo seletivo de conselheiros foi realizada por diversos meios, predominando (64,00% na RMC e 53,85% na RA de Registro) o ofício do gestor (Tabela 5). Os que responderam “outros”, disseram que ficaram sabendo das eleições através de convite de diretores de escolas, ex-conselheiros ou em reuniões pedagógicas. Esse resultado mostra a necessidade de divulgar melhor as eleições, de forma que a população tome conhecimento.

Tabela 5. Motivação para ser conselheiro, forma de conhecimento das eleições para o CAE e forma de escolha do conselheiro, 2013.

		RMC		RA de Registro	
		n	%	n	%
Motivo pelo qual se dispôs a ser conselheiro	Por direito	6	24,00	2	7,69
	Por dever	7	28,00	5	19,23
	Crença na importância da sua participação	5	20,00	17	65,38
	Outro	7	28,00	2	7,69
Forma de conhecimento das eleições de conselheiro para o CAE	Editais de convocação	2	8,00	4	15,38
	Imprensa local (rádio, jornal e TV)	0	0,00	0	0,00
	Ofício do Gestor	16	64,00	14	53,85
	Mural da escola	2	8,00	0	0,00
	Outro	4	16,00	8	30,77
	Não respondeu	1	4,00	0	0,00
Forma de escolha para se tornar conselheiro	Assembleia específica do segmento representado	7	28,00	4	15,38
	Assembleia geral com variadas representações da sociedade civil	6	24,00	3	11,54
	Assembleia de representantes eleitos para escolha de conselheiros	0	0,00	6	23,08
	Indicação por entidade representativa	10	40,00	13	50,00
	Outros	2	8,00	0	0,00

Grande parte dos conselheiros (40,00% na RMC e 50,00% na RA de Registro) foi escolhida para o CAE por meio de indicação de entidades representativas. Segundo Machado (2011), que também encontrou resultado semelhante, essa situação revela a fragilidade do processo eleitoral, predominando indicação de lideranças sindicais no segmento de docentes, discentes e de trabalhadores do setor educacional.

Outro fator importante a observar nos conselhos diz respeito à capacitação de seus membros, visto que o reconhecimento apenas da sua existência legal para o controle social não têm se mostrado suficiente para a sua legitimação (MARTINS, 2007). Um caminho que tem sido apontado para mudar esse quadro são as estratégias de capacitação para fortalecer a dinâmica interna dos conselhos e sua relação com a sociedade (CORREIA, 2005).

Conforme a Figura 2 e 3, é pequeno o número de conselheiros que participaram de alguma capacitação, seja antes do início ou durante o mandato em ambas as regiões, para que tivessem conhecimento sobre o que é o CAE, qual o seu objetivo e quais seriam suas atribuições. Foi avaliado por Correia (2005), o impacto de capacitação de conselheiro de saúde sobre o desempenho do conselho, tendo concluído que os conselheiros capacitados apresentam uma média mais elevada de intervenções nas reuniões e de articulação com sua base, do que os conselheiros não capacitados.

Figura 2. Frequência (%) dos conselheiros que receberam capacitação antes do início do mandato, 2013.

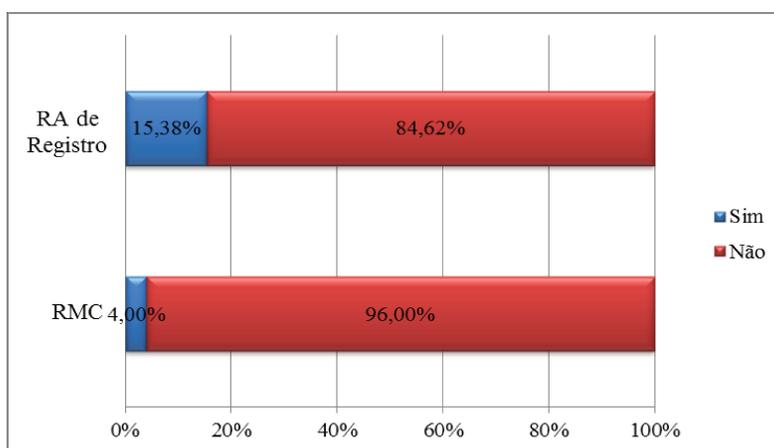
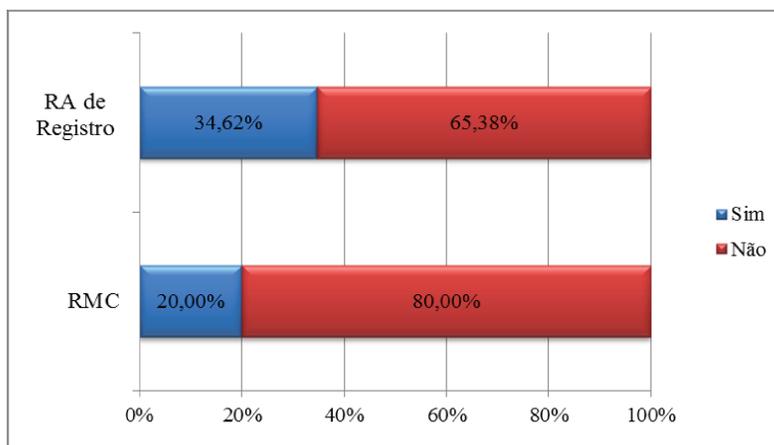


Figura 3. Frequência (%) dos conselheiros que receberam capacitação durante o mandato, 2013.



Porém, apesar da baixa capacitação, a maioria dos conselheiros (76,00% na RMC e 69,23%, na RA de Registro) se considera tecnicamente preparado para desempenhar suas atividades no CAE e conhecedores das suas atribuições, conforme os dados expressos nas Figuras 4 e 5. Uma das constatações feitas nas auditorias do TCU foi a de que alguns conselheiros não sabiam quais eram suas atribuições e tampouco qual segmento estavam representando, demonstrando que o conselho era apenas formal. A maioria deles pensava que o conselho era um “braço” do poder executivo e quando eram informados de que deviam, na realidade, acompanhar e fiscalizar como a prefeitura estava gerenciando o Programa, ficavam surpresos (PEREIRA; MEDEIROS, 2005).

Figura 4. Frequência (%) dos conselheiros que se consideram ou não tecnicamente preparados para desempenhar suas atividades no CAE, 2013.

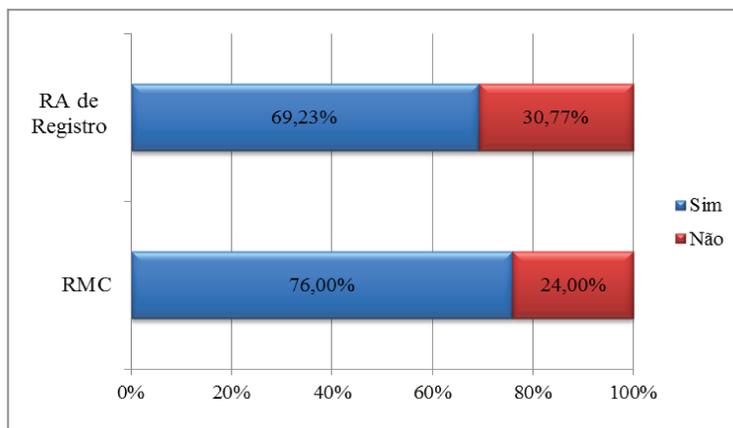
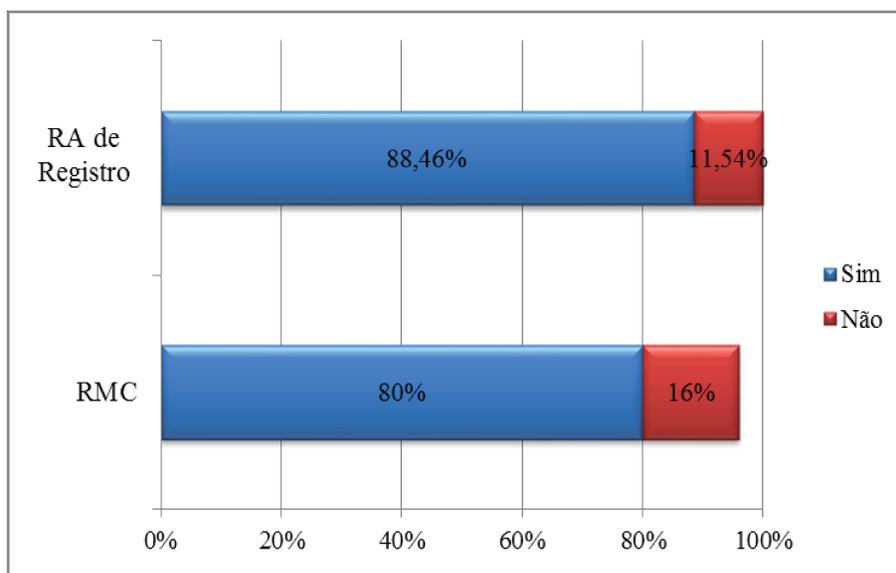


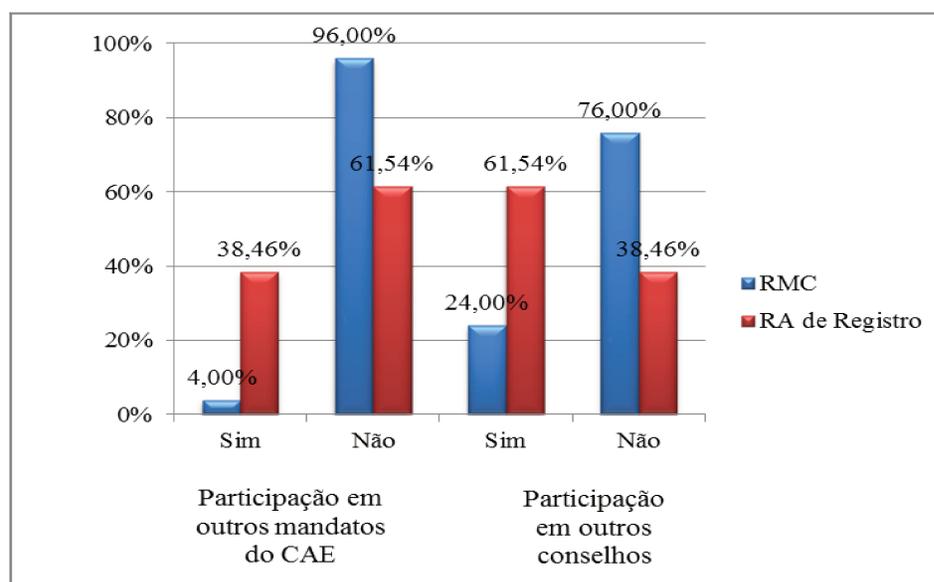
Figura 5. Frequência (%) dos conselheiros que conhecem ou não suas atribuições, segundo a Resolução CD/FNDE nº 38/2009, 2013.



A maioria dos conselheiros não participou de outros mandatos, sendo que na RMC foi 96,00%, enquanto que na RA de Registro foi 61% (Figura 6). A Lei 11.947, de 2009 permite que os membros possam ser reeleitos por indicação dos seus respectivos segmentos (BRASIL, 2009a). A mudança de conselheiros é positiva quando objetiva induzir novos comportamentos, porém, pode implicar em atraso no processo de renovação dos costumes e na construção de novos valores. A recondução compromete a renovação do conselho e a possibilidade da participação de ingresso de outros cidadãos (MACHADO, 2011).

Com relação à experiência de controle social pela participação em outros conselhos, na RMC a maioria dos membros participou apenas do CAE, já na RA de Registro a maioria já participou de outros conselhos (Figura 6). Entre os conselhos citados encontram-se o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação); Conselho Municipal de Educação (CME); Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); Conselho Municipal de Saúde; Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Figura 6. Frequência (%) dos conselheiros em relação à participação em outros mandatos do CAE e em outros conselhos, 2013.



Em estudo realizado com o CAE do estado de Santa Catarina, mais da metade dos entrevistados (59%) referiram experiência prévia em algum conselho de conselho social (GABRIEL *et al.*, 2013). Acredita-se que a experiência prévia em conselhos possa influenciar positivamente o CAE, possivelmente em função do acúmulo de experiência no campo das políticas públicas (MARTINS *et al.*, 2008).

5.3. Atividades dos membros do CAE

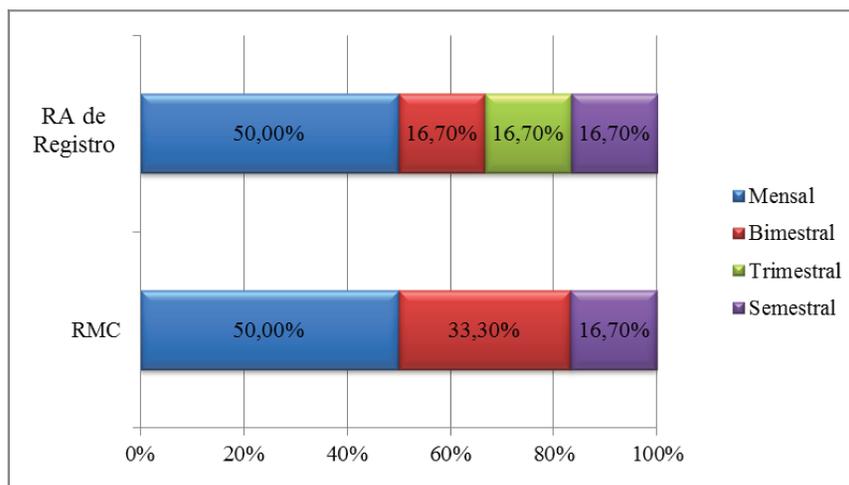
A possibilidade do CAE refletir a visão da comunidade, acontecerá somente se os membros se constituírem por meio da mobilização e discussão social (PIPITONE *et al.*, 2003). Dessa forma, o proposta de composição do CAE contida na Resolução CD/FNDE nº 38/2009 e que se mantém na Resolução CD/FNDE nº 26/2013, busca a articulação de representantes de diferentes segmentos, através de representantes do poder executivo, profissionais da educação e discentes, representantes de pais de alunos e da sociedade civil. A proporcionalidade entre os membros está definida na legislação. Dos membros do CAE que responderam ao questionário, a maioria (60,00% e 69,23%) era representante dos profissionais da educação e discentes, nas duas regiões (Tabela 6).

Tabela 6. Segmento representado e periodicidade das reuniões do CAE, segundo relato dos conselheiros, 2013.

		RMC		RA de Registro	
		n	%	n	%
Segmento representado	Poder executivo	3	12,00	4	15,38
	Pais de alunos	4	16,00	7	26,92
	Profissionais da educação, discentes e docentes	11	44,00	11	42,31
	Sociedade civil organizada	7	28,00	4	15,38
Periodicidade das reuniões	Mensal	13	52,00	13	50,00
	Bimestral	6	24,00	4	15,38
	Trimestral	0	0,00	4	15,38
	Semestral	5	20,00	4	15,38
	Não respondeu	1	4,00	1	3,85

Em relação à periodicidade das reuniões, apesar de não estar oficialmente definido quantas devem ser realizadas durante o ano, sugerem-se reuniões mensais para que o CAE possa realizar suas atividades de maneira mais eficaz (BELIK; CHAIM, 2009). Conforme a Tabela 6, tanto na RMC quanto na RA de Registro, 50% dos CAE se reúnem mensalmente (Figura 7). Superior a encontrada por Pipitone *et al.* (2003), 39%, e por Gabriel *et al.* (2013), em conselhos de Santa Catarina, 26%. São necessários encontros regulares para o adequado acompanhamento do PNAE, não só a reunião anual, obrigatória pela legislação para averiguação da prestação de contas.

Figura 7. Frequência das reuniões nos CAE da Região Metropolitana de Campinas e Região Administrativa de Registro, 2013.



A maioria dos conselhos (64,00% na RMC e 73,08% na RA de Registro) recebe a pauta das reuniões antecipadamente (Tabela 7). Isso é importante, pois para que uma reunião seja produtiva é necessário que todos os participantes estejam preparados e possam participar da reunião.

Sobre se os conselheiros consultam sua categoria antes de tomar decisões, as respostas que predominaram foram, “sempre” e “às vezes”.

Como os membros do CAE representam as opiniões e interesses de uma coletividade, é importante que o segmento que está sendo representado se envolva nos assuntos do conselho. A maioria dos participantes da pesquisa relatou que sua categoria tem esse interesse (56,00% e 46,15%) e que eles repassam as informações da reunião à categoria que representa (64,00% e 61,54%) (Tabela 7).

Tabela 7. Frequência que o conselheiro recebe antecipadamente a pauta da reunião e consulta sua categoria para tomar decisões, repassa as decisões do CAE à sua categoria e se a categoria representada se interessa pelas informações do CAE, 2013.

		RMC		RA de Registro	
		n	%	n	%
Recebe a pauta da reunião antes na convocação	Sempre	16	64,00	19	73,08
	Nunca	7	28,00	3	11,54
	Às vezes	2	8,00	4	15,38
Consulta sua categoria antes de tomar decisões no CAE	Sempre	10	40,00	12	46,15
	Nunca	6	24,00	5	19,23
	Às vezes	9	36,00	9	34,62
Sua categoria se interessa pelos assuntos discutidos e pela sua atuação no CAE	Sempre	14	56,00	12	46,15
	Nunca	5	20,00	5	19,23
	Às vezes	5	20,00	9	34,62
	Não respondeu	1	4,00	0	0,00
Repassa as informações das reuniões à categoria que representa	Sempre	16	64,00	16	61,54
	Nunca	4	16,00	2	7,69
	Às vezes	5	20,00	8	30,77

5.4. Funcionamento do CAE

Em relação à infraestrutura para funcionamento, quando perguntado se o CAE possuía local fixo para funcionamento, 80% dos conselheiros da RMC disseram que sim, já na RA de Registro a maioria (53,85%) respondeu que não (Tabela 8). Nas duas regiões os conselheiros comentaram que usam para se reunir alguma sala no departamento de educação.

Na Tabela 8, destaca-se a frequência de conselheiros que responderam que o CAE não tem mobiliário próprio, tanto na RMC quanto na RA de Registro (68% e 92%, respectivamente). Os membros de um conselho da RA de Registro comentaram durante a reunião que os documentos do CAE ficam guardados na casa do presidente, por não terem um armário disponível para deixá-los no departamento de educação, onde é feita a reunião.

A maioria das respostas das duas regiões foi positiva para apoio à locomoção (56,00% e 61,54%) e disponibilização de profissionais de apoio (72,00% e 53,85%) (Tabela 8). Porém alguns comentários mostram insatisfação, como nas falas: *“raramente consigo carona para as visitas”*; *“o conselho precisa mais apoio neste item”*, *“[o conselho] necessita de apoio para concretizar a ação”*. Conselheiros comentaram também que não há transporte para reunião: *“às vezes por meio de ofício com antecedência disponibilizam para visitas, mas para as reuniões venho com o próprio carro”*. A Resolução CD/FNDE nº 38/2009 determina que é dever dos estados, Distrito Federal e municípios garantir ao CAE a infraestrutura necessária para execução de suas atividades, como: local apropriado para as reuniões, disponibilidade de equipamento de informática, transporte para deslocamento dos membros, inclusive para as reuniões e disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de apoio (BRASIL, 2009b).

Em junho de 2013 foi publicada uma nova resolução para o PNAE (Resolução CD/FNDE nº 26/2013), a qual acrescenta como função do CAE *“elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-lo à Entidade Executora (EEx) antes do início do ano letivo.”* A partir desse plano, passa a ser dever dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, garantir ao conselho disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes as suas

competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva (BRASIL, 2013c). Essa foi talvez uma forma de melhorar o apoio da EEx ao CAE, já que essa passa a planejar seus gastos.

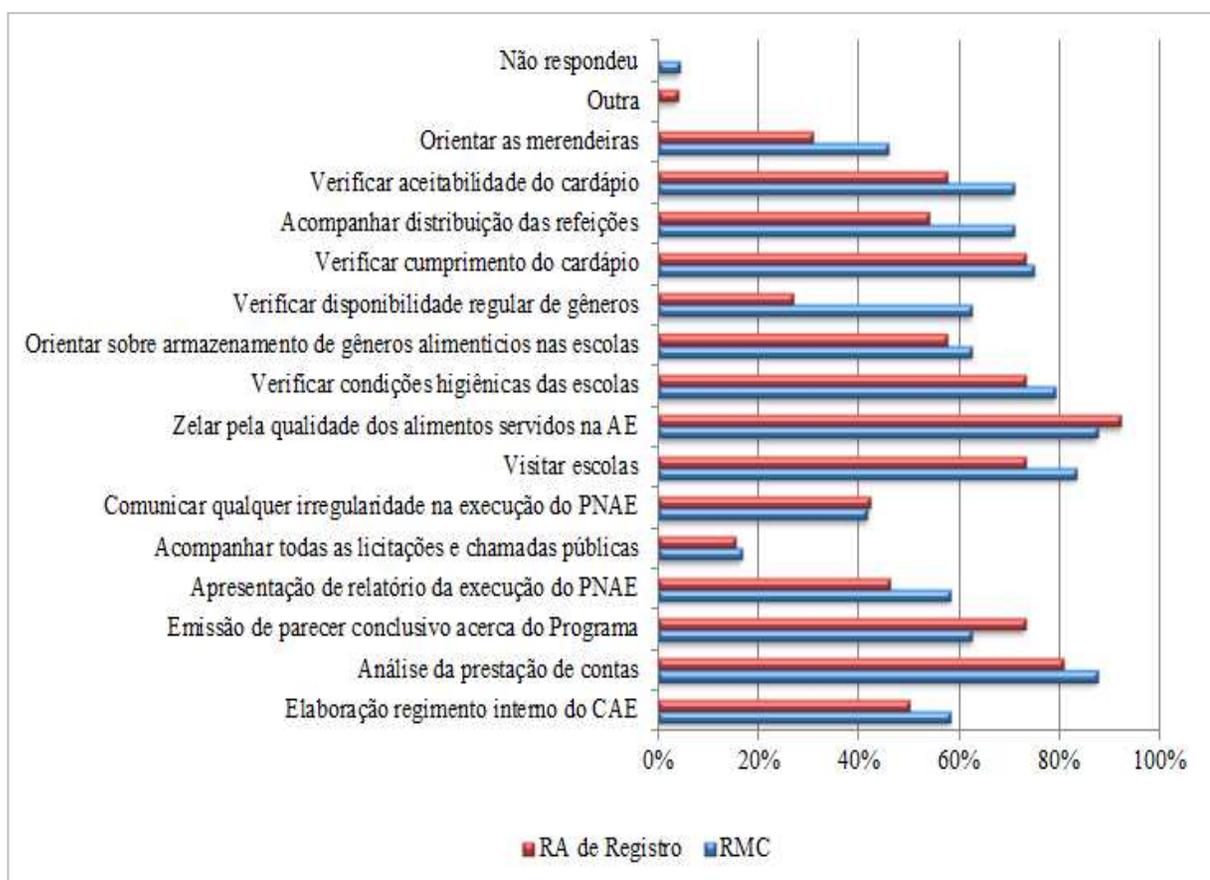
Com relação à solicitação de documentos, a maioria dos membros relatou que o conselho já solicitou documentos (84,00%, RMC e 73,08, RA de Registro) e essas solicitações foram atendidas (80,95% na RMC e 73,68% na RA de Registro), estando essa situação em conformidade com a Resolução CD/FNDE nº38/2009 que determina que as EEx devem fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações necessários ao desempenho das atividades de sua competência, referentes à execução do PNAE em todas as etapas (BRASIL, 2009b).

Tabela 8. Condições de funcionamento do CAE em relação ao local, mobiliário, equipamentos, apoio à locomoção, profissionais de apoio e solicitação de documentos, 2013.

		RMC		RA de Registro	
		n	%	n	%
Possui local fixo de funcionamento	Sim	20	80,00	12	46,15
	Não	5	20,00	14	53,85
Possui mobiliário próprio	Sim	8	32,00	2	7,69
	Não	17	68,00	24	92,31
Possui equipamentos	Sim	9	36,00	4	15,38
	Não	16	64,00	22	84,62
Existe apoio à locomoção dos conselheiros	Sim	14	56,00	16	61,54
	Não	11	44,00	10	38,46
São disponibilizados profissionais de apoio	Sim	18	72,00	14	53,85
	Não	7	28,00	12	46,15
Já houve solicitação de documentos	Sim	21	84,00	19	73,08
	Não	4	16,00	7	26,92
Se sim, a Prefeitura/ Secretaria de Educação/ Setor de Alimentação Escolar disponibilizou os documentos solicitados?	Sim, sempre	17	80,95	14	73,68
	Às vezes	4	19,05	3	15,79
	Raramente	0	0,00	2	10,53
	Não	0	0,00	0	0,00

Com o intuito de conhecer quais eram as atividades executadas pelos membros do CAE, foi feita uma lista, com base na Resolução CD/FNDE nº 38/2009, legislação vigente na época da elaboração do questionário e coleta de dados (BRASIL, 2009b). Os resultados estão apresentados na Figura 8.

Figura 8. Mapeamento das atividades executadas pelos conselheiros na Região Metropolitana de Campinas e na Região Administrativa de Registro, 2013.



Entre as atividades executadas pela maioria dos conselheiros da RMC e da RA de Registro estão: zelar pela qualidade dos alimentos servidos na Alimentação Escolar (87,50% e 92,31%, respectivamente); participar na análise da prestação de contas e registrar em ata (87,50% e 80,77%); visitar escolas (83,33% e 73,08%); verificar condições higiênicas das escolas (79,17% e 73,08%); verificar cumprimento do cardápio (75,00% e 73,08%). Resultado semelhante foi encontrado por Pipitone (2003) que encontrou como principal atribuição do CAE a fiscalização da aplicação dos recursos

destinados ao PNAE, sendo que 76,90% dos municípios pesquisados desempenhava essa função, seguido pelo acompanhamento do programa nas unidades escolares (63,4%). Já em Santa Catarina, a principal atribuição foi análise da prestação de contas (95%), seguido da fiscalização dos recursos (91%) (GABRIEL *et al.*, 2013), resultado que se assemelhou ao estudo de Bandeira *et al.* (2013), no qual foi encontrado que a atribuição mais frequente foi a análise da prestação de contas (59,1%).

A atividade que obteve a menor frequência foi a de acompanhamento de licitações e chamadas públicas, com 16,67% na RMC e 15,38% na RA de Registro. Dessa forma, considerando-se o conjunto das atividades, pode-se perceber que as atividades de acompanhamento presencial da execução do PNAE se destacaram em relação às atividades de acompanhamento financeiro, resultado semelhante também foi verificado em estudo de Machado (2011).

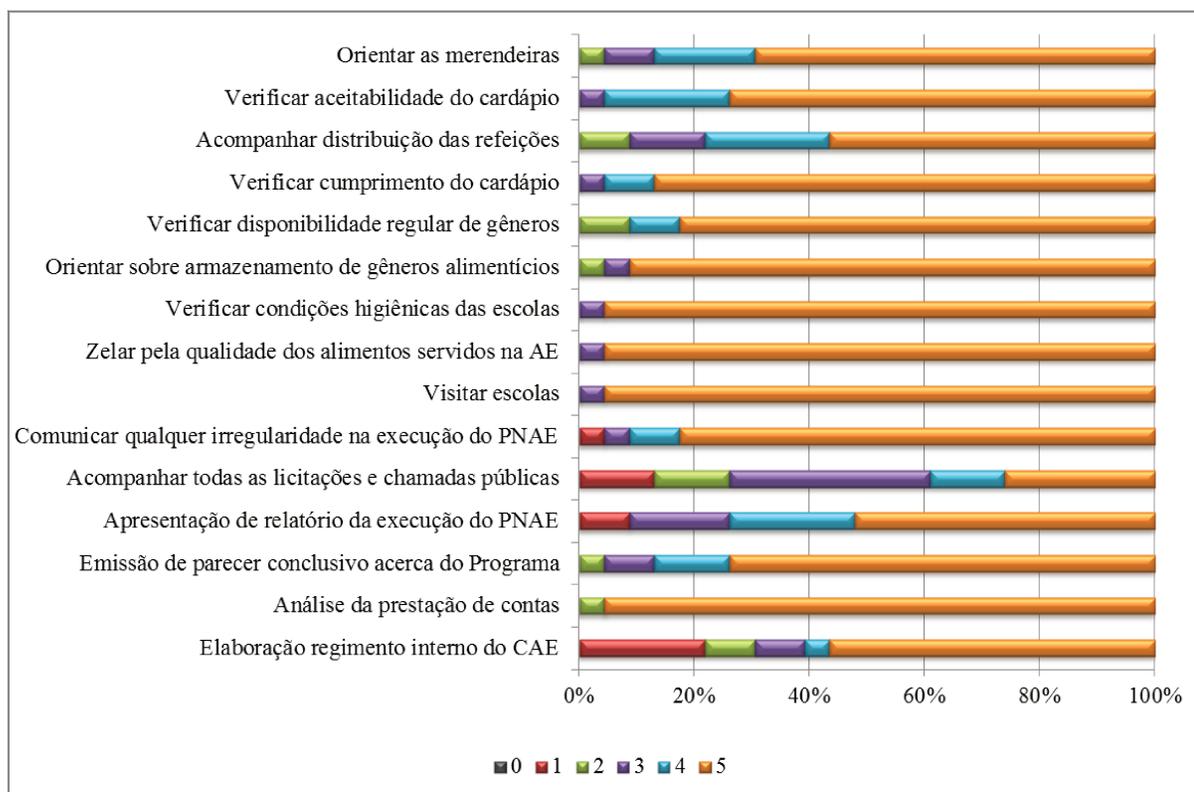
Na atividade “verificar disponibilidade regular dos gêneros” há variação entre as respostas, sendo que na RMC 62,50% dos conselheiros exercem tal tarefa, contra 26,92% na RA de Registro.

Apenas um membro citou outra atividade que não estava listada, sendo esta descrita por ele como “entrevista com alunos”.

Em relação ao grau de importância que os conselheiros atribuíram às atividades listadas, observa-se na Figura 9 que nenhuma delas recebeu nota “0” (zero), ou seja, nenhuma das atividades foi considerada pelos conselheiros como sem importância na RMC.

Na RMC, a maioria das atividades foi considerada muito importante (nota 5), destacando-se: analisar a prestação de contas (95,65%); visitar escolas (95,65%); zelar pela qualidade dos alimentos servidos na AE (95,65%) e verificar condições higiênicas das escolas (95,65%).

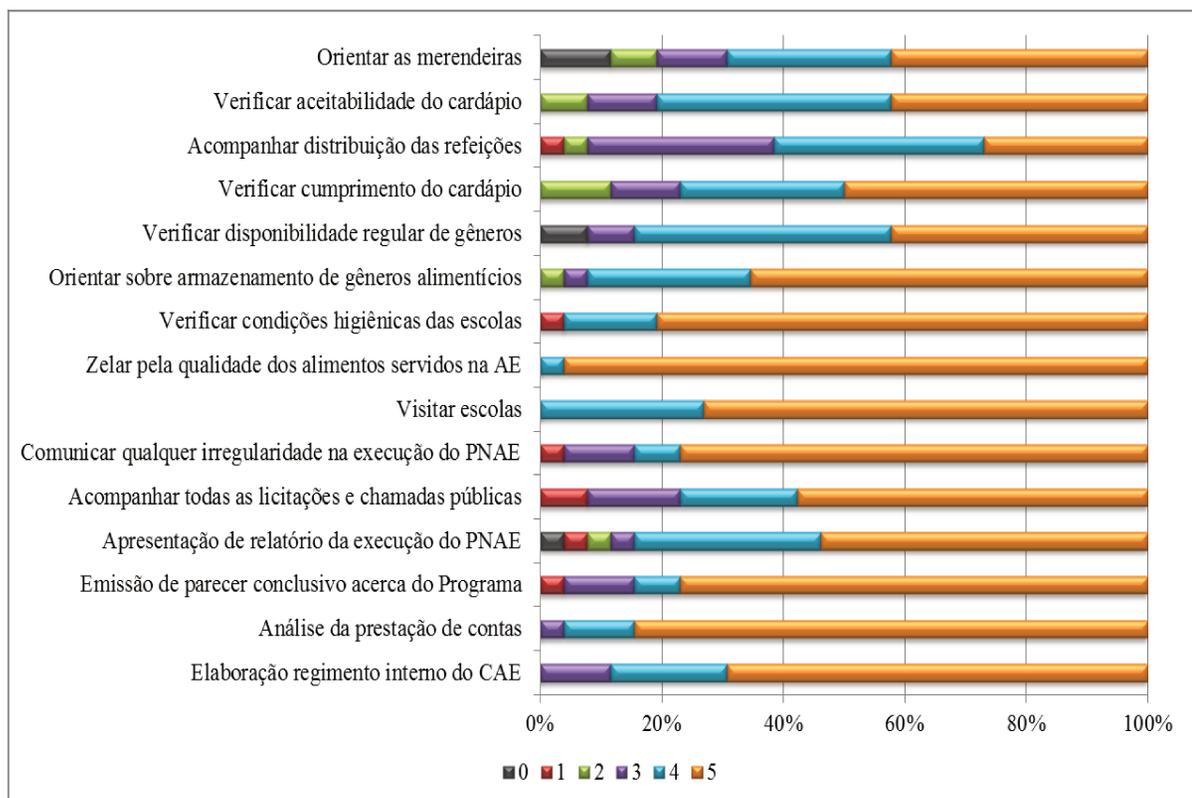
Figura 9. Grau de importância das atividades executadas pelo CAE, segundo avaliação dos conselheiros da Região Metropolitana de Campinas, considerando 0 sem importância e 5 muito importante, 2013.



Já na RA de Registro, conforme Figura 10, para as atividades: orientar merendeiras (11,54%), verificar disponibilidade regular de gêneros (7,69%) e participar na apresentação de relatório acerca do acompanhamento da execução do PNAE, quando solicitado (3,85%), foram atribuídas notas zero.

Na RA de Registro, as atividades consideradas mais importantes foram: zelar pela qualidade dos alimentos servidos na AE (96,15%), participar da análise da prestação de contas (84,62%), verificar condições higiênicas das escolas (80,77%). Nota-se que as atividades que foram consideradas as mais importantes coincidem com aquelas mais frequentemente executadas pelos membros.

Figura 10. Grau de importância das atividades executadas pelo CAE, segundo avaliação dos conselheiros da Região Administrativa de Registro, considerando 0 sem importância e 5 muito importante, 2013.



5.5. Opinião dos conselheiros em relação ao CAE

As figuras 11 e 12 contêm as respostas da última parte do questionário dos conselheiros, no qual foram feitas questões abertas para que pudessem expor suas opiniões sobre o CAE.

As respostas mais frequentes sobre “como à sua participação influenciava nas decisões do CAE”, na RMC, foram: ajudam a resolver problemas, expondo sua opinião ou do grupo que representa e fiscalizando as escolas (Figura 11). Estas atividades coincidem com as mais citadas também na RA de Registro, juntamente com o conhecimento da AE (como nutricionista, merendeira e professor) (Figura 12). Essas respostas sugerem que os membros têm consciência do seu papel e que consideram que o fazem de modo adequado, pois apenas um membro da RMC relatou que influencia pouco e que gostaria de ser mais atuante (incluído na categoria outros, Figura 11).

Figura 11. Frequência (%) das categorias levantadas pelos conselheiros da Região Metropolitana de Campinas sobre como sua participação influencia nas decisões do CAE, 2013.

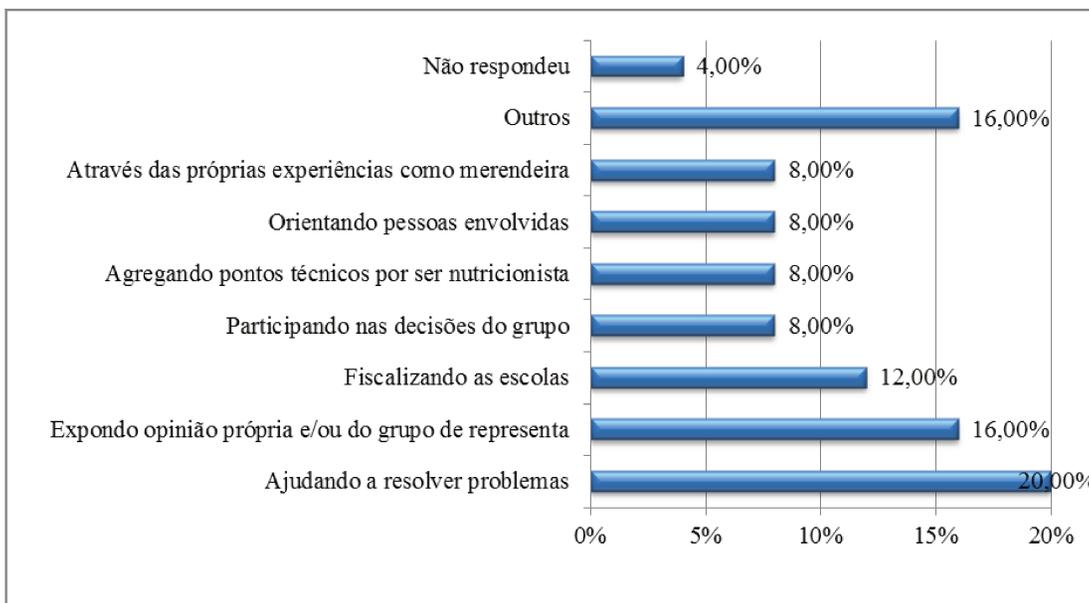
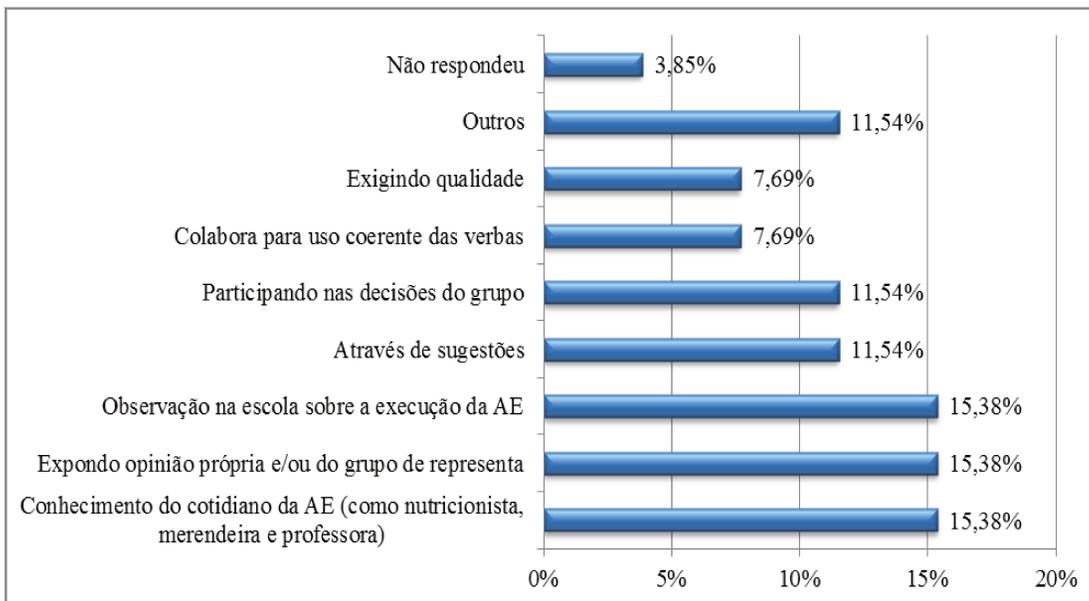


Figura 12. Frequência (%) das categorias levantadas pelos conselheiros da Região Administrativa de Registro sobre como sua participação influencia nas decisões do CAE, 2013.



Quando perguntado aos conselheiros quais são os fatores que dificultam a sua atuação no CAE, na RMC, a maioria (55,56%) respondeu não ter obstáculos e o segundo item mais citado (14,81%) foi a disponibilidade de tempo (Figura 13), já na RA de Registro, o primeiro item foi a disponibilidade de tempo (36,67%), sendo que 30,00% responderam não ter obstáculos (Figura 14).

Figura 13. Frequência (%) das categorias levantadas pelos conselheiros da Região Metropolitana de Campinas sobre os principais obstáculos para atuação, 2013.

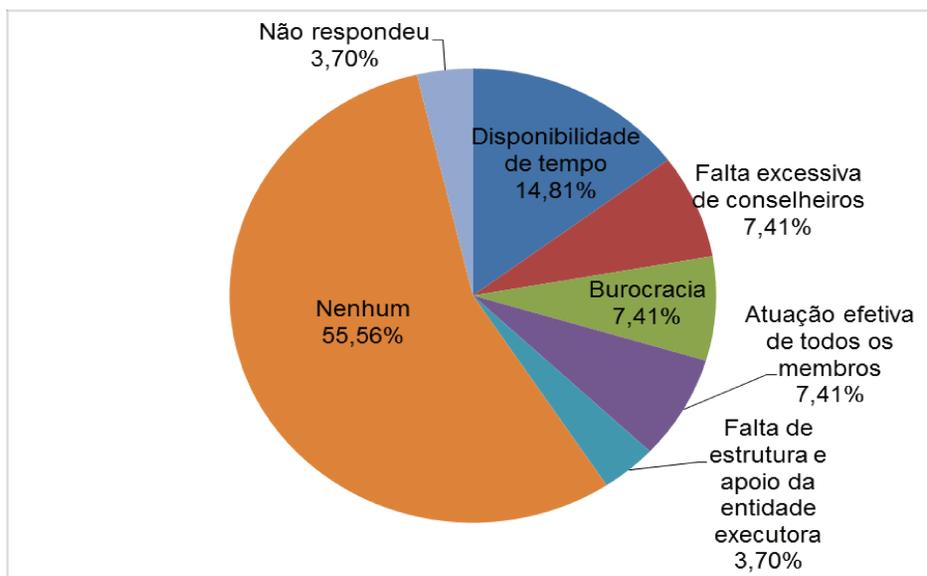
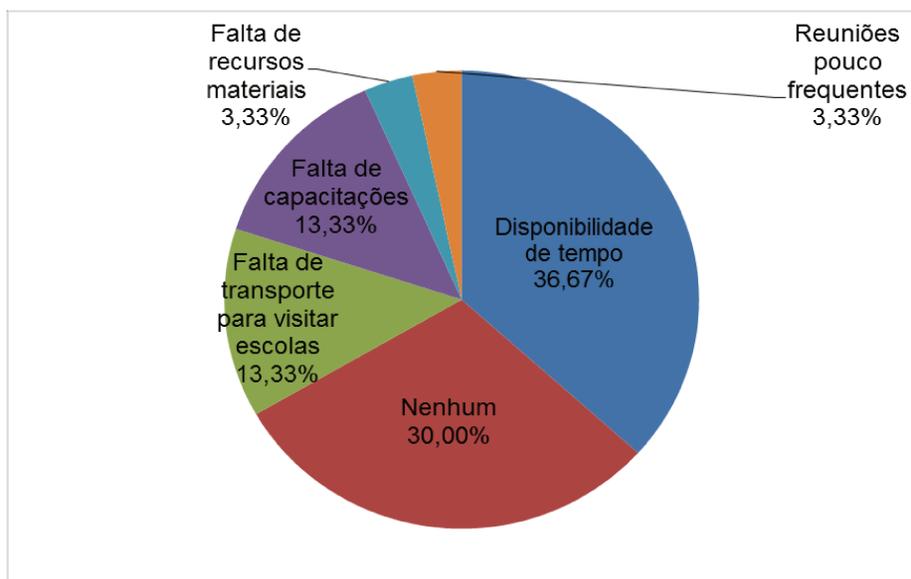


Figura 14. Frequência (%) das categorias levantadas pelos conselheiros da Região Administrativa de Registro sobre os principais obstáculos para atuação, 2013.



Na Tabela 9 estão apresentadas as categorias levantadas pelos conselheiros sobre suas sugestões para melhoria do CAE. Algumas delas são específicas e relacionadas às dificuldades encontradas no seu município, como a autonomia para adquirir uniformes para as merendeiras.

Na RMC as sugestões mais citadas (8,82%) dizem respeito ao próprio conselheiro, ou seja, sua participação ativa, de modo comprometido, já na RA de Registro a sugestão mais citada (23,33%) foi maior apoio da administração. Nas duas regiões, os membros também acreditam que o maior apoio da EEx melhoraria sua atuação no conselho, sendo que há outras citações que dependem do apoio da EEx, como capacitação, ter disponibilidade de carro para realizar visitas, local específico para funcionamento. Bandeira *et al.* (2013), verificaram em análises de pareceres conclusivos de CAE do país todo, que apenas 2,6% deles relataram a falta de treinamento/capacitação para os membros do CAE.

Os membros das duas regiões citaram como sugestão que eles recebessem ajuda de custo, como nas respostas: *“Ajuda de custo para um melhor estímulo no momento de sua composição”* e *“Se for o caso algum incentivo extra para que os voluntários se sintam mais acessíveis para participar das reuniões, visitas e prestação de contas, como por exemplo financeira.”*. Santos *et al.* (2007), verificaram alguns depoimentos que assinalam a inexistência de remuneração como um fator limitante para um interesse maior da comunidade na participação no conselho. Em auditorias realizadas pelo TCU, alguns conselheiros disseram ser difícil convencer as pessoas a participarem do conselho, pois, além de ter que deixar seus afazeres, família e trabalho *“a gente não ganha nada para isso”*. Dessa forma, devido ao mandato do conselheiro ser considerado serviço público relevante e não ser remunerado afasta o interesse das pessoas em compor o conselho (PEREIRA; MEDEIROS, 2005).

Outro entrave para o bom funcionamento do CAE diz respeito ao excesso de burocracia nas suas ações. Tem sido verificado que os conselhos tendem a se perder em questões banais da burocracia formal e acabam não trabalhando e não contribuindo para a melhoria dos processos do Poder Executivo Local, atrapalhando a boa administração dos recursos repassados e, conseqüentemente, sua finalidade (BALABAN, 2006).

Tabela 9. Frequência (%) das categorias levantadas pelos conselheiros da Região Metropolitana de Campinas e Região Administrativa de Registro sobre suas sugestões para melhoria do CAE, 2013.

RMC	n	%	RA de Registro	n	%
Ajuda de custo	3	8,82%	Capacitação	5	16,67%
Reunião à noite	2	5,88%	Ajuda de custo	1	3,33%
Ser dispensada do trabalho para realizar as atividades do CAE	1	2,94%	Local específico para funcionamento	2	6,67%
Participação ativa de todos os membros	5	14,71%	Aquisição de veículo para o CAE	1	3,33%
Capacitação	3	8,82%	Autonomia para adquirir uniformes para as merendeiras	2	6,67%
Ampliar número de membros	3	8,82%	Maior apoio da administração	7	23,33%
Ter carro disponível para as visitas	3	8,82%	Maior frequência das reuniões	2	6,67%
Menos burocracia	1	2,94%	Visitas regulares nas escolas	2	6,67%
Maior integração entre o departamento de AE e o CAE	1	2,94%	Ampliar número de membros	1	3,33%
Presença do nutricionista	1	2,94%	Participação de pessoas que realmente querem contribuir	2	6,67%
Ter alguém que fiscalize se o CAE desempenha suas atribuições	1	2,94%	Nenhuma	3	10,00%
Local específico para funcionamento	1	2,94%	Não respondeu	2	6,67%
Realizar visitas em todas as escolas	1	2,94%			
Não respondeu	8	23,53%			

5.6. Percepção de secretários municipais de educação e RT sobre o CAE

Aceitaram participar do estudo e foram entrevistados os 12 nutricionistas, RT dos municípios participantes da pesquisa, e 11 secretários de educação, conforme apresentado na Tabela 10.

Em 2013 iniciaram-se gestões municipais, sendo que apenas um secretário atuou na gestão anterior, tendo, portanto, maior experiência como secretário de educação.

Tabela 10. Caracterização dos entrevistados na pesquisa, 2013.

	Gênero		Escolaridade S ou mais	Tempo no cargo		
	H	M		≤ 2 anos	3 – 10 anos	≤ 10 anos
Nutricionista (n=12)	0	12	12	6	3	3
				4 – 8 meses		> 4 anos
Secretário de educação (n=11)	3	8	11	10		1

Legenda: H – Homem; M – Mulher; S ou mais – Ensino Superior ou mais

5.6.1. Discursos do Sujeito Coletivo (DSC)

Os resultados foram organizados em tabelas (11 a 27), nas quais estão apresentadas as Ideias Centrais (IC), a intensidade/força (ou seja, frequência de indivíduos que contribuiram com as Expressão-Chave) de cada IC e os discursos referentes às IC. Quando a pergunta foi igual tanto para RT como para secretários, os dados estão apresentados em tabelas separadas, porém a discussão está feita conjuntamente. Optou-se, por não construir discursos distintos para as duas regiões estudadas, visto que durante as análises das respostas não foram encontradas diferenças entre elas.

Pergunta 1 (gestores e RT) - Na sua opinião, qual a importância do CAE para o PNAE do seu município? Por quê?

Foram identificadas dez IC nos discursos individuais, sendo cinco entre os nutricionistas e cinco entre os secretários, apresentados na Tabela 11 e 12, respectivamente.

Tabela 11. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre a importância do CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Na sua opinião, qual a importância do CAE para o PNAE do seu município? Por quê?
1. Fiscalização	41,2	<i>“A importância é o controle, o acompanhamento que eles fazem, não é apenas você que está fiscalizando. Além da ajuda na fiscalização da verba, eles fiscalizam como está sendo implantado nas escolas, como vêm os gêneros, como estão sendo utilizados, verificam se cumpriu o cardápio, verificam a aceitabilidade, contribuindo assim, para a manutenção da qualidade do que é oferecido.”</i>
2. Garante repasse dos recursos e sua adequada utilização	17,6	<i>“Ele é o ponto que coloca a transparência dos repasses que vêm. O CAE vai estar vistoriando tudo isso para que realmente aconteça o que deva acontecer, que esse dinheiro do repasse venha, porque sem o CAE a gente não tem a verba, e que seja direcionado à alimentação dos alunos e também seja gasto da melhor forma e com isso que a merenda melhore cada vez mais.”</i>
3. Apoio na cobrança à prefeitura	17,6	<i>“Eu vejo neles um apoio, alguém a mais para cobrar e para ajudar a gente no dia a dia. Porque eu sozinha não consigo mostrar para os outros setores da prefeitura, que envolve todo processo administrativo, a real necessidade das coisas. E com esse apoio muitas vezes consigo melhorias ou até rejeitar alguns produtos sem ser tão pressionada, tão cobrada. Tem coisa que você está com dificuldade de conseguir e, através dos relatórios das visitas deles, a gente acaba conseguindo.”</i>
4. Pessoas que conhecem a realidade nas escolas	17,6	<i>“O CAE possibilita a participação, principalmente, da sociedade civil no processo todo. São outras pessoas com visões diferentes, mas que estão vendo as reais necessidades que a gente tem nas escolas. Dessa forma eles auxiliam, seria como intermediários entre a escola e a nutricionista.”</i>

Tabela 12. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre a importância do CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Na sua opinião, qual a importância do CAE para o PNAE do seu município? Por quê?
1. Contribui para melhoria da AE	36,4	<p><i>“O CAE é de real importância mesmo! Contribui muito, muito mesmo para a melhoria da alimentação escolar, devido a sua natureza deliberativa e consultiva. Sendo um órgão cooperador e parceiro da secretaria de educação, que dá opinião, que traz sugestões de melhorias, ajuda a gente a nortear as próximas ações. Ele faz parte de um processo democrático, que possibilita a participação, o envolvimento e a interação de como a rede municipal funciona. Assim, o Conselho é o maior instrumento que o gestor público e a comunidade têm no sentido de você manter um serviço de qualidade.”</i></p>
2. Olhar externo	22,7	<p><i>“Eu penso que o CAE tem uma importância vital, porque é um olhar externo à administração. É um núcleo que trabalha de fora para dentro e consegue ser um gestor de fora para dentro em relação à alimentação escolar. Consegue ir muito mais às escolas do que às vezes quem está atuando como gestor, eles podem entrar, podem saber o que a população está fazendo, o que estão falando e podem trazer para a gente. Além disso, eles fazem pesquisas junto às escolas, junto a alunos, enfim, é para ouvir um pouco o que cada segmento da sociedade pensa em relação à alimentação escolar.”</i></p>
3. Fiscalização	22,7	<p><i>“Eu vejo o conselho como um órgão fiscalizador da forma como nós gastamos o dinheiro e das ações que a gestão do prefeito tem. O CAE analisa, vistoria o serviço da merenda escolar e olha qual a merenda que está sendo servida. Por isso, eles estão aqui a todo o momento, não cobrando, mas sim alertando, avisando o que está faltando.”</i></p>
4. Transparência	13,6	<p><i>“Nos ajuda bastante. O CAE é pra ver o que fez, deixar transparente o que fez com as verbas. Ele mostra transparência da gestão da nossa prefeitura atual.”</i></p>
5. Orientar cozinheiros	4,5	<p><i>“Eu acho que é importante, porque é até uma forma de orientar os cozinheiros.”</i></p>

Para os RT, a principal importância do CAE é a fiscalização das ações referentes à execução do programa de alimentação escolar, enquanto que para os secretários é a sua contribuição para melhoria da qualidade. A responsabilidade de fiscalização do PNAE cabe ao seu órgão gestor, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria Geral da União, ao Ministério Público e à sociedade, por meio do CAE (BRASIL, 2009b). Dessa forma essa é uma das mais importantes atribuições desse órgão pois, verificando se existem irregularidades na aplicação dos recursos recebidos ou na compra dos alimentos que compõem a alimentação escolar, ele é capaz de modificar para melhorar o serviço da alimentação escolar (GONÇALVES, 2012).

De forma geral, é possível perceber que os discursos dos secretários são políticos, o que já era esperado por serem os gestores políticos do programa, como pode ser observado na segunda IC, olhar externo.

Pode-se perceber que a ideia expressa no discurso 2 dos gestores está equivocada, uma vez que o princípio de transparência corresponde ao fornecimento de informações pelo setor público à sociedade, ou seja, o próprio Poder Público deve deixar a gestão transparente, e não o CAE. Dessa forma, as informações disponibilizadas pelos órgãos e entidades governamentais permitem o exercício da cidadania por meio da instrumentalização do controle social (EVANGELISTA, 2010).

Ainda nesta categoria, foi encontrada nos discursos individuais dos secretários uma ancoragem – figura metodológica referente a uma afirmação qualquer: “...eles *[membros do CAE]* são meus olhos e meus braços.”, demonstrando confiança no CAE, pois como os gestores tem muitas responsabilidades, nem sempre conseguem acompanhar o programa de alimentação escolar para saber se está sendo executado da melhor forma.

Pergunta 2 (gestores e RT) – Como se procede o controle social exercido pelo CAE no seu município? Na sua opinião é satisfatório ou pode melhorar?

A análise dessa questão produziu o total de nove ideias centrais, sendo quatro de RT (Tabela 13) e cinco de secretários de educação (Tabela 14).

Tabela 13. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre como se procede o controle social, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Como se procede o controle social exercido pelo CAE no seu município? Na sua opinião é satisfatório ou pode melhorar?
1. Pode melhorar	56,3	<i>“Eu acho que pode melhorar muito, no sentido de apontar mais soluções. Outra questão que pode melhorar é a participação. O número de conselheiros que aparece nas reuniões ainda é muito pequeno; quem vem a gente percebe que está comprometido, que está interessado, mas ainda falta comprometimento do restante, eu acho que a gente tem uma abstinência meio grande.”</i>
2. É satisfatório	25,0	<i>“É satisfatório. O conselho é participativo, eles estão sempre questionando, acompanhando de perto todo o processo. Eles atuam, fiscalizam, solicitam cardápio, fazem visitas periódicas para aplicar o check list em todas as unidades para depois, emitir relatórios para a Secretaria, pedir as providências e fazer os acompanhamentos.”</i>
3. Mudança recente de conselheiros	12,5	<i>“Como passou por mudança dos conselheiros e esse grupo estava com um monte de coisa que não sabia como funcionava, então foi feita uma reunião para eles tomarem conhecimento. Eles tiraram todas as dúvidas, depois fizeram as visitas, trouxeram as pastas e teve outra reunião e a gente agora está auxiliando e tentando, com esses relatórios, também provar o que a gente precisa.”</i>
4. CAE questiona RT	6,3	<i>“O Conselho te questiona de muitas coisas, te acusa de várias coisas, mas o bom do Conselho é que você tem a oportunidade de estar lá explicando como funciona.”</i>

Tabela 14. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre como se procede o controle social, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Como se procede o controle social exercido pelo CAE no seu município? Na sua opinião é satisfatório ou pode melhorar?
1. Pode melhorar	61,5	<i>Eu acredito que esse controle pode melhorar. Eu acho que ele pode ser mais bem direcionado, por mais que ele exerça sua função eu sinto que ele poderia exercer de uma maneira mais efetiva; estou tentando motivá-los para serem mais atuantes.</i>
2. É satisfatório	15,4	<i>É satisfatório! Na nossa cidade, este ano, eles estão trabalhando muito bem.</i>
3. Não sabe dizer	7,7	<i>Como nós estamos no início, eu não posso avaliar o trabalho deles.</i>
4. Processo de construção	7,7	<i>Nós estamos com um processo de construção, abandonando o modelo anterior e construindo um modelo mais atuante de participação.</i>
5. CAE é atuante	7,7	<i>Nós temos as reuniões, o presidente do nosso conselho visita as escolas e faz denúncias do que tem de errado, faz requerimentos, relatórios e aí a gente providencia as ações para que as coisas fiquem corretas.</i>

A IC mais frequente, tanto pelos RT como pelos secretários, foi “pode melhorar”. A justificativa dada pelos nutricionistas foi a falta dos conselheiros nas reuniões, já os gestores não justificam sua resposta de maneira tão pontual, mas de forma geral: acreditam que o conselho poderia ser mais atuante, exercendo sua função de maneira mais efetiva. Essas respostas coincidem com um dos obstáculos levantados pelos conselheiros e também com suas sugestões para melhoria da atuação do conselho, que é a necessidade de participação ativa de todos os membros.

Em uma das entrevistas com secretário da educação, que iniciou seu mandato em 2013, nota-se a falta de atuação do CAE em gestões passadas e a necessidade de torná-lo ativo, segundo o trecho: *“Tem que melhorar [o CAE].. Na verdade sempre existiu o Conselho mas só no papel, pelo menos é isso que a gente sabe, sempre existiu para cumprir as regras que é sua proposta, mas nunca foi ativo.”*

Um estudo na Bahia indicou que 15% dos conselhos não desempenhavam atividade alguma, estando constituídos oficialmente, mas sem atuação efetiva. Em Santa Catarina foi observado que, embora a maioria dos CAE realizasse as atribuições consideradas na legislação vigente, a frequência de execução dessas estava aquém do entendido como mínimo para uma atuação efetiva (GABRIEL *et al.*, 2013). Um trecho interessante encontrado em uma das entrevistas de RT pode revelar um dos motivos para essa situação: *“...geralmente as pessoas que entram como membros não conseguem enxergar a importância disso...”*. Quando não se sabe a importância de seu trabalho, geralmente não há dedicação na tarefa executada.

Como a maioria dos gestores (90,9%) iniciaram o mandato a pouco tempo no período das entrevistas, encontrou-se as IC “não sabe dizer” e “processo de construção”.

Pelo discurso apresentado, os RT consideraram a atuação dos CAE satisfatória quando eles atuam de fato, questionando, fiscalizando, acompanhando a execução da alimentação escolar, ou seja, nota-se que eles consideraram a atuação satisfatória quando recebem um retorno da parte do conselho, como no trecho: *“fazem visitas periódicas para aplicar o check list em todas as unidades para depois, emitir relatórios para a Secretaria, pedir as providências e fazer os acompanhamentos”*.

Pergunta 3 (gestores e RT) – Comente os pontos positivos do atual conselho de alimentação escolar.

A análise dessa questão produziu sete IC, sendo três de RT (Tabela 15) e quatro de gestores (Tabela 16).

Tabela 15. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre os pontos positivos do CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Comente os pontos positivos do atual conselho de alimentação escolar.
1. São atuantes e dedicados	75,0	<p><i>“Há um grande interesse das pessoas que estão lá, vontade de estar realmente participando. Pelo menos a gente está vendo que eles têm vontade e disposição de tentar melhorar a qualidade, não só do alimento, mas de todo processo que envolve. São muito prestativos, responsáveis e organizados. Eles estão atuantes, chamam, questionam bastantes coisas, ficam bem em cima da agricultura familiar, cobram também na hora da prestação de contas, fiscalizam, veem o que não está de acordo e são muito críticos. É um conselho que chega nas escolas e conversa com os alunos. Quando a gente solicita reuniões eles participam, têm a preocupação com a qualidade da merenda dos alunos e estão sempre disponíveis para fazer visitas e poder trabalhar mais, mesmo que vá prejudicar o horário de trabalho.”</i></p>
2. Trabalho de equipe	20,0	<p><i>“Eles são parceiros e tem coesão da equipe. Esta equipe aqui é maravilhosa, a gente trabalha com todo mundo engajado para que as coisas aconteçam.”</i></p>
3. Juventude	5,0	<p><i>“É um pessoal mais novo [idade], mais dinâmico.”</i></p>

Tabela 16. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre os pontos positivos do CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Comente os pontos positivos do atual conselho de alimentação escolar.
1. São atuantes e dedicados	66,7	<i>“Um ponto positivo é a possibilidade de sugestão, de visita às escolas, porque eles são bem ativos, são atuantes, fiscalizadores e conscientes do que está acontecendo. Também acho que eles são bem críticos, preparados, cuidadosos com sua análise de prestação de contas. Enfim, são pessoas que tem, sim, condições de fazer uma boa avaliação de como está o sistema e encaminhar até a resolução do problema, e não só fazer apontamentos. Eles têm essa motivação, vêm com muito mais entusiasmo, muito mais disposição de procurar novas informações.”</i>
2. São parceiros e colaborativos	13,3	<i>“Eles são parceiros e bastante colaborativos.”</i>
3. Não saber dizer	13,3	<i>“Foi muito pouco tempo, não é? Só 6 meses não dá para fazer uma análise mais profunda.”</i>
4. Olhar externo à administração	6,7	<i>“Ele tem realmente um outro olhar, de ajuda, de manutenção, o que a gente muitas vezes acaba não tendo por ser o gestor.”</i>

A IC com maior força foi: “são atuantes e dedicados”, tanto entre os nutricionistas (75,0%) como entre os secretários (66,7%).

É imprescindível que a sociedade procure não só conhecer cada vez mais as políticas públicas que são executadas, mas também, tenha interesse em acompanhá-las, de forma institucionalizada, através dos conselhos. Um conselho atuante só é possível se os seus membros tiverem interesse em atuar no controle social e aceitarem investir seu tempo acompanhando e fiscalizando, conscientes de que, ao abrir mão da sua comodidade, estão agindo em prol do bem comum, como verdadeiros cidadãos (NASCIMENTO, 2010).

A segunda IC mais frequente entre os nutricionistas e os gestores diz respeito ao trabalho de equipe e parceria, respectivamente. Compete ao RT, no âmbito de suas atividades obrigatórias, interagir e orientar o CAE no que diz respeito a execução técnica do PNAE (BRASIL, 2009b). Para a efetividade e eficácia do PNAE é importante que todos os sujeitos envolvidos (EE, CAE, RT) estejam integrados e ativos como responsáveis ou corresponsáveis em sua execução, de forma a atender os princípios e diretrizes do programa (VASCONCELOS, 2012).

Pergunta 4 (gestores e RT) – Comente os pontos negativos do atual conselho de alimentação escolar.

A análise dessa questão produziu treze IC, sendo sete entre os RT (Tabela 17) e seis entre os secretários municipais de educação (Tabela 18).

Tabela 17. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre os pontos negativos do CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Comente dos pontos negativos do atual conselho de alimentação escolar.
1. Pouca participação	33,3	<p><i>“O conselho existe, mas é totalmente descentralizado, assim, ele não se une para fazer nenhuma ação. Falta bastante participação de todos os membros, nem sempre o pessoal se interessa. A gente convoca reunião, tem todo um trabalho e acaba que, por compromissos pessoais, ele acabam não nos atendendo. Também quando tem esses encontros [capacitações], normalmente não vai todo mundo. Por falta da presença dos outros membros esses que ficaram ficam desestimulados.”</i></p>
2. Desconhecimento da função e falta de capacitação	19,0	<p><i>“Muito membro não tem noção do que se trata e não houve uma reunião de capacitação para eles. A gente não consegue ter possibilidade de fazer os cursos, eu coloco mesmo como falta de interesse [da prefeitura] de estar capacitando os conselheiros para estar fazendo essa supervisão que é necessária. Por isso já andaram, sabe, confundindo as bolas achando que podiam dar palpite. Por exemplo, eu sinto que não tem uma cobrança. Infelizmente o que mais é cobrado é a questão dos 30% da agricultura familiar; às vezes tem outras coisas tão mais importantes, que eles não perguntam, não sou cobrada e aí eles ficam sempre batendo na mesma tecla dos 30%.”</i></p>
3. Falta de infraestrutura e apoio para realizar as atividades do CAE	19,0	<p><i>“Não ter lugar próprio, cada vez é num lugar. Uma coisa que falta também são visitas, a gente tem alguma fiscalização mais restrita em determinados locais que é onde a pessoa acaba trabalhando perto ou tem mais contato, então, por exemplo, eu tenho área mais afastada que o pessoal acaba não indo. Falta fidelização da própria</i></p>

		<i>prefeitura, que tem também que entender que o Conselho é importante. Não tem esse respaldo dos outros departamentos, falta transporte, a gente também não tem acesso, não tem o carro para ir nas escolas; a gente pode visitar aqui, as escolas da cidade, agora, escola rural a gente não tem condição e aí as coisas vão acontecendo para o lado de lá e a gente não sabe nem como atuar.”</i>
4. Interesses pessoais e políticos	9,5	<i>“Um ponto negativo que às vezes acontece, é quando tem influência política, algumas coisas passam a ser questionadas, mas você vê que é por outros motivos, questões que não a qualidade dos alimentos, o bem estar das crianças mesmo. A gente teve membro que ficou muito evidente que eles entraram no CAE, participaram, viram a nossa realidade, pegaram os pontos positivos e negativos a favor deles para promover uma campanha eleitoral. Algumas pessoas só estavam no Conselho porque esperavam que tivesse uma oportunidade de conseguir um cargo extra na prefeitura.”</i>
5. Não tem	9,5	<i>“Eu acho que não tem.”</i>
6. Desinteresse após um tempo como conselheiro	4,8	<i>“A impressão que a gente tem do Conselho é assim: começa uma beleza e daqui há pouco ninguém quer mais saber.”</i>
7. Abuso de poder	4,8	<i>“Por eles serem fiscalizadores, muitas vezes eles entram na cozinha de forma muito soberana, então, por exemplo, eles acham que eles são os donos da cozinha e às vezes são indelicados com as merendeiras.”</i>

Tabela 18. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre os pontos negativos do CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Comente dos pontos negativos do atual conselho de alimentação escolar.
1. Pouca participação	46,2	<i>“A não participação dos membros. Eu acho que falta um pouco mais dos encontros acontecerem, o conselho atuava timidamente. Também os horários porque muitas vezes as pessoas trabalham, então conciliar o compromisso de trabalho da pessoa, a vida da pessoa e esse trabalho do Conselho que é voluntário, nem todos os membros conseguem estar em todas reuniões, nem todas as pautas são discutidas com o tempo que a gente deseja.”</i>
2. Dificuldade de fazer visitas	15,4	<i>“Eu acho que talvez a dificuldade de algumas pessoas de estarem se deslocando para as escolas, porque só vai o técnico em nutrição; na zona urbana sim, mas na zona rural que é longe uma escola da outra.”</i>
3. Não tem	15,4	<i>“Negativo, eu não vejo nada.”</i>
4. Falta de iniciativa	7,7	<i>“Os conselheiros não tomam iniciativa.”</i>
5. Grande rotatividade	7,7	<i>“A rotatividade dentro do Conselho é muito grande, as pessoas começam a faltar e faltam 3, faltam 4 e temos que substituir.”</i>
6. Falta de capacitação	7,7	<i>“Falta de conhecimento técnico. Eu penso que os membros também deveriam participar das capacitações.”</i>

Ao mesmo tempo em que na questão anterior sobre pontos positivos identificou-se que entre nutricionistas e gestores a IC mais frequente foi a de que os conselheiros são “atuantes e dedicados” (75,0% e 66,7%, respectivamente), na questão sobre pontos negativos a IC mais frequente foi a “pouca participação” (33,3% e 46,2%), sendo que a disponibilidade de tempo parece ser o fator que mais contribui para isso, conforme pode ser observado em outros trechos das entrevistas:

“...às vezes, por ter outra profissão, outros afazeres, eles realmente não exercem tudo aquilo que poderiam, que seriam os deveres.”

Santos *et al.* (2007) identificaram a falta de disponibilidade de tempo como um fator limitante para o pleno funcionamento do conselho. Esse dado corrobora o relatado pelos conselheiros entrevistados no presente estudo, em que a disponibilidade de tempo foi apontada como um obstáculo para sua atuação pela maioria dos membros da RA de Registro (36,67%) e o segundo mais citado entre os da RMC (14,81%). Em estudo realizado com a população sobre o conselho municipal de saúde, os autores encontraram que a maioria dos entrevistados afirmou que gostaria de participar, porém relatam a falta de tempo como o principal obstáculo para a participação (MARTINS, 2007). Machado (2011) também verificou que a indisponibilidade de tempo para as atividades de controle social e ausência de regulamentação a esse respeito foi citado pelos conselheiros como barreira para seu exercício.

Entre os RT, a segunda IC mais frequente (19,0%) foi “desconhecimento da função e falta de capacitação”. Um fator crítico da atuação dos conselheiros é a falta de capacitação para desempenhar as suas funções, assim, promover capacitações, cursos ou palestras é uma excelente maneira de fortalecer a atuação do CAE. Esse conselho tem muitas responsabilidades e desempenhar essas funções adequadamente não é simples. Muitos conselheiros não conhecem as suas atribuições e assumem compromissos sem ter pleno conhecimento sobre o seu papel e suas responsabilidades, assim como não possuem formação técnica específica para executar as funções (CFC, 2013). Essas questões ficam claras no discurso e o próprio RT sente falta de uma atuação mais efetiva quando relata que eles acabam cobrando apenas um ponto de um programa complexo como o PNAE.

Outra IC que teve frequência igual a anterior (19,0%) diz respeito a “falta de infraestrutura e apoio para realizar as atividades do CAE” condizendo com a insatisfação de alguns dos conselheiros que participaram da pesquisa. Na entrevista com o próprio gestor, foi identificada a IC “dificuldade de fazer visitas”, evidenciando que o município

tem dificuldade de disponibilizar carro para que os membros possam visitar escolas, especialmente quando essas são afastadas do centro.

É importante destacar a IC “interesses políticos e pessoais”, identificadas nas entrevistas dos RT, pois, apesar de sua frequência ser baixa, sua existência no conselho é preocupante. No trecho a seguir um RT fala mais sobre isso:

“...a forma como as pessoas carregam depois, esse papel do fiscalizador e denunciador, às vezes sobem na cabeça de alguns, porque o que a gente falou é que são políticas, que teve uma época que pessoas ao invés de levar aquilo para o CAE como a pessoa tinha acesso direto, já vai ameaçando já vai não sei o que, então acho que esse lado ruim, mas se você vê que na verdade pelos parâmetros da legislação não é que não seja para denunciar, é, mas é para fazer aquilo... mas aí já entra naquele lado político, se a pessoa é do lado oposto...”

Segundo Motta e Alcadipani (1999), no Brasil, os interesses pessoais são tidos como mais importantes do que os do conjunto da sociedade, ocasionando falta de coesão na vida social brasileira.

A influência das forças políticas locais pode ser identificada como um fator de impedimento do processo de modernização da sociedade e de superação das formas mais arcaicas de poder (MARTINS, 2007). Os poucos comprometimentos das elites políticas brasileiras com a democracia e o desencanto da população com a possibilidade concreta de efetivação da democracia podem levar a uma situação de preservação e continuísmo deste tipo de regime autoritário (FLEURY, 2006). Dessa forma, os conselhos, que são legalmente identificados como um instrumento privilegiado para se fazer falar os direitos dos cidadãos, rompendo as formas de gestão tradicionais, deixa de cumprir o seu papel, atendendo a interesses particulares.

Pergunta 5 (gestores) – Qual o preparo dos conselheiros para a atividade de controle social do município, isto é, há um entendimento do que é controle social?

A análise dessa questão resultou em cinco IC e cinco DSC (Tabela 19).

Tabela 19. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre o preparo dos conselheiros do CAE para a atividade de controle social, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Qual é o preparo dos conselheiros do CAE para a atividade de controle social do município, isto é, há um entendimento do que é controle social?
1. Não tem preparo	30,0	“Não há entendimento do que é controle social, eles são simplesmente lançados como representantes e às vezes eles têm uma ideia errada e chegam aqui com essa coisa. Eu sinto ainda falta de mais preparação, de mais cursos.”
2. Experiência	30,0	“Eu acho que são pessoas capacitadas e que há um entendimento do que seja controle social. Cada um tem a sua atribuição, cada um desempenha o seu papel. A maioria pega o manual, dá uma lida, então geralmente são pessoas interessadas que gostam de se aprimorar. Eles leram a legislação, têm conhecimento da legislação, alguns conselheiros já trabalharam nas escolas então eles vivenciaram a merenda.”
3. Não sabe dizer	20,0	“Na verdade a questão do controle social eu não sei dizer assim, isso eu posso dizer assim muito pouco em razão de eu estar aqui de janeiro para cá... mas eles sabem a importância da participação.”
4. Conselheiros não tem interesse	10,0	“Eu acho que as pessoas têm preparo, mas nem todas têm interesse.”
5. Estão construindo o conhecimento	10,0	“Eles ainda não têm esse preparo, estão construindo... O conhecimento da função, o conhecimento da legislação e o conhecimento da própria sistemática que já está posta.”

Foram identificadas as maiores frequências para a categoria 1, com a participação de 30% dos sujeitos com a IC de que os conselheiros não têm preparo e também com 30% com a IC de que os membros tem experiência.

A necessidade de capacitação está expressa na IC de que os conselheiros não têm preparo para desenvolver suas funções e entram no conselho sem mesmo saber o que é, como funciona, qual é o seu papel. Nessa pesquisa, constatou-se que 96% e 85% dos conselheiros entrevistados na RMC e na RA de Registro, não receberam nenhum tipo de capacitação antes do início do mandato. É importante que houvesse divulgação para população sobre o CAE para que as pessoas conhecessem e para que participassem aquelas que têm disponibilidade para contribuir. Machado (2008), pesquisando sobre o controle social da política de assistência social, verificou como desafios: falta de acesso à informação e a processos de formação e efetiva participação e poder de decisão da sociedade civil. Esses resultados evidenciam que o controle social é processo de disputa, construção, participação e transformação, uma vez que o impacto na transformação da realidade e na efetividade da política está diretamente relacionado à capacidade de participação política da sociedade civil organizada, junto aos espaços públicos.

Em um dos trechos, há uma sugestão para melhorar o processo de capacitação dos membros:

“Eu acredito que deveria ter em todas as Secretarias um CD com aulas que o próprio secretário e qualquer outro formador do município pudesse aplicar e que fosse mais rápido, para que eles não entrassem sem o conhecimento da sua função...”

Na nova Resolução, CD/FNDE nº26/2013, é acrescido como dever da EEx realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa, provavelmente com o objetivo de preparar melhor os membros do CAE para o desenvolvimento de suas atividades (BRASIL, 2013c).

Na IC de experiência, o gestor acredita que o conselheiro é capacitado, não porque recebeu uma capacitação específica ou fez algum curso e sim porque eles são interessados e procuram se aprimorar, lendo a legislação sobre o PNAE ou porque trabalham em escolas.

Pergunta 5 (RT) – Qual o preparo técnico dos conselheiros para a atividade de controle social do município?

A análise dessa questão produziu seis IC e seis DSC (Tabela 20).

Tabela 20. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre o preparo técnico dos conselheiros do CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Qual é o preparo técnico dos conselheiros do CAE para a atividade de controle social do município?
1. Não tem preparo	33,3	<i>“Preparo técnico eles não tem, em relação ao conhecimento técnico de nutrição só eu como nutricionista. É muito do senso comum, do que todo mundo sabe, o que faz bem, o que faz mal. Ninguém fez curso, muitas coisas que eu vejo do interesse deles que eles vão atrás sozinhos.”</i>
2. Treinamento com a nutricionista	26,7	<i>“O preparo técnico que eles têm hoje são apenas as orientações que eu passo para eles, quando esse Conselho começou a gente deu um roteiro de visita, explicou, explicou o que era o CAE, leu uma cartilha, eu procuro treinar também os conselheiros durante as reuniões. Nas visitas também que o Conselho vai eu procuro acompanhar porque aí qualquer dúvida em relação a alguma ocorrência na escola eu já esclareço também. Então eu acho que eles têm esse preparo.”</i>
3. Tem conhecimento pois tem contato com a escola	13,3	<i>“Como eu falei faz parte do conselho pessoas que já trabalham em escola, como cuidador de alunos, professor, pais de alunos, diretor de escola, são pessoas que têm certo conhecimento de alimentação, estão sempre nas escolas, estão sempre em contato, então quanto a isso eles têm um preparo. Assim conhecem, sabem como funciona, sabem qual é a importância do CAE na alimentação escolar.”</i>
4. Experiência prévia	13,3	<i>“Estão trabalhando com a boa vontade deles e com as coisas que eles iam buscar, que pesquisavam e a gente vai suprindo as dúvidas no decorrer que vão surgindo; conforme vai aparecendo as dúvidas a gente vai dando as orientações.”</i>

5. Representantes da administração são mais preparados do que os da sociedade civil	6,7	<i>“Alguns são bem preparados, principalmente os representantes da administração, eles têm noção de como funciona a prestação de verba, eles têm uma maior noção de como é o processo, agora o pessoal da sociedade civil ainda que haja os treinamentos, do próprio Conselho estadual, do FNDE, para eles ainda é um pouco vago.”</i>
6. Não sabe dizer	6,7	<i>“Eu não sei.”</i>

Nessa questão, a frequência maior (33,3%) concentrou-se na IC “não tem preparo”, coincidindo com um dos pontos negativos apontados pelos RT. Diversos estudos têm sinalizado o desconhecimento de integrantes de conselhos gestores de políticas públicas sobre seu papel e suas atribuições sobre as políticas específicas a que se dedicam, evidenciando uma falta de preparo dos conselheiros, o que dificulta a implementação das conquistas legais alcançadas e o estabelecimento de uma relação horizontal entre Estado e sociedade (GALLINA *et al.*, 2012). Santos *et al.* (2007), observaram um preparo insuficiente dos membros do CAE para o desempenho de suas atividades. Na maioria dos casos, os membros entrevistados não reconheciam claramente o papel do CAE e o seu próprio como representante de algum segmento.

Auditorias realizadas pelo TCU concluíram que a atuação do CAE é fragilizada pela falta de conhecimento técnico dos conselheiros, refletindo no parecer enviado ao FNDE, concluindo pela aprovação das contas. Isso reforça a necessidade e importância do Estado preparar a sociedade para atuar no controle social, pois os conselhos são constituídos, na sua maioria por pessoas sem formação para o exercício da atividade e seus membros não recebem treinamento para que tenham condições de controlar o uso dos recursos públicos (PEREIRA; MEDEIROS, 2005).

A segunda maior frequência (26,7%), diz respeito a IC 2, treinamento com o nutricionista. Nota-se no discurso a proximidade que o RT tem com o CAE, apoiando e orientando suas atividades. Os integrantes do conselho, na sua maioria são pessoas leigas em relação a assuntos de alimentação e nutrição, por isso é importante a presença do nutricionista auxiliando o CAE nessas questões, tirando suas dúvidas, para que dessa forma possam atuar de uma maneira mais efetiva. Gabriel *et al.* (2013), destacam a necessidade de atuação interligada de nutricionistas e conselheiros, os quais, em conjunto com os profissionais da educação e saúde e demais membros da comunidade escolar, se constituem em agentes fundamentais no estímulo aos alunos à prática de hábitos alimentares saudáveis, com vistas à garantia da segurança alimentar e nutricional.

As IC 4 e 5, relatam que o preparo técnico que os conselheiros têm é devido as suas vivências, ou por terem contato com o ambiente escolar, onde a refeição é servida, ou por pesquisas, esclarecimentos de dúvidas, reforçando a falta de capacitação.

Pergunta 6 (gestor) – Qual a infraestrutura necessária para o desenvolvimento das atividades do CAE? Por quê?

A análise dessa questão produziu quatro IC e quatro DSC (Tabela 21).

Tabela 21. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre a infraestrutura necessária ao CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Qual é a infraestrutura necessária para o desenvolvimento das atividades do CAE? Por quê?
1. Estrutura para reuniões	47,1	<i>“Eu acho que eles devem ter à sua disposição local para se reunir, uma sala adequada com computador, com todo esse recurso material. O CAE tem toda estrutura que precisa dentro da secretaria de educação, aquilo que eles precisarem: telefone, computador para fazer os contatos, tudo que ele precisar ele vai encontrar aqui, a sala para utilizar reunião sempre quando agendada é colocada à disposição.”</i>
2. Veículo para visitar escolas	41,2	<i>“Se for o caso, a prefeitura cede um carro para um conselheiro visitar uma escola.”</i>
3. Existência da Casa dos Conselhos	5,9	<i>“Nós temos uma infraestrutura excelente, temos uma casa dos Conselhos onde todos os conselheiros se reúnem, com condições de trabalho, com autonomia, com estrutura para fazer o trabalho. Lá nós temos um auditório, nós temos salas com computador, funcionários. Se os conselheiros querem visitar uma escola a prefeitura fornece um carro.”</i>
4. Biblioteca para consultar legislação	5,9	<i>“Uma biblioteca que eles tenham acesso à legislação.”</i>

Nessa questão, a IC identificada com maior frequência (47,1%) foi a “estrutura para reuniões”. Em segundo lugar (41,2%) foi “veículo para visitar escolas”. Nota-se nesse DSC o uso da expressão “se for o caso” a prefeitura cede o carro para visitar uma escola. A legislação é bem clara quando trata da obrigatoriedade de garantir transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões.

Uma iniciativa interessante, adotada por um dos municípios participante é a Casa dos Conselhos. Essa é vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação e foi instituída como um espaço de discussão e participação política, com o objetivo de centralizar e dinamizar atividades e recursos comuns aos conselhos municipais, possuindo estrutura física com auditório, salas de reuniões, recepção, sanitário, copa e cozinha (VALINHOS, 2008).

Pergunta 7 (gestores) e pergunta 6 (RT) – Que tipo de documento o CAE já solicitou aos gestores?

A análise dessa questão produziu seis IC, sendo três entre os nutricionistas (Tabela 22) e três entre os secretários municipais de educação (Tabela 23).

Tabela 22. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre os documentos solicitados pelo CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Que tipo de documento o CAE já solicitou aos gestores?
1. RT que encaminha documentos	57,1	<i>“Eu encaminho sempre os cardápios de escolas municipais e estaduais, cardápios de creches, notas fiscais, extratos bancários e também apresento documentação da agricultura familiar, o quanto está sendo gasto com fulano e com sicrano. Pesquisas, teste de aceitabilidade não é solicitado, mas quando a gente tem a gente vai na reunião e apresenta para eles.”</i>
2. Nenhum	28,6	<i>“Até agora não foi oficialmente solicitado nenhum documento.”</i>
3. Notas fiscais e pedidos	14,3	<i>“Geralmente notas fiscais quando eles acham que tem alguma dúvida, pedidos para ver se batiam para eles estarem fazendo a prestação de contas, e até onde eu sei sempre foram atendidos.”</i>

Tabela 23. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre os documentos solicitados pelo CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Que tipo de documento o CAE já solicitou aos gestores?
1. Nenhum	54,5	<i>“Que eu saiba, não foi solicitado nenhum documento. Eles devem ter solicitado para a nutricionista, devem ter solicitado para a funcionária que cuida de legislação e prepara atas.”</i>
2. Licitações, editais e relatório	27,3	<i>“Ano passado eles pediram o processo de licitação de alguns produtos, relatório de prestação de contas, as atas das reuniões, relativo dos repasses. Também a questão... acho... que do concurso público das merendeiras, acho que pediram para dar uma olhada, as funções.”</i>
3. Não solicitaram porque os documentos estão disponíveis	18,2	<i>“No momento nenhum. Eu acredito que não sentiram necessidade que realmente é tudo muito aberto, geralmente o documento já está lá por isso que eles não pedem.”</i>

Entre os RT, a IC com maior força (57,1%) foi a de que o próprio RT encaminha os documentos, antes mesmo dos conselheiros pedirem.

Está disposto na Resolução CD/FNDE nº38/2009, utilizada como base para formular os questionários, e também na Resolução CD/FNDE nº26/2013, a mais atual do programa, que o município deve fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação e/ou chamada pública, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência. Porém, segundo CFC (2013), nem todos os gestores municipais têm interesse no bom funcionamento do conselho e por isso dificultam o acesso dos conselheiros a documentos e informações referentes à alimentação escolar ou não fornecem o apoio necessário para que os conselheiros executem o seu trabalho.

Já entre os secretários de educação, a IC de maior frequência (54,5%) foi “nenhum”, justificando que os conselheiros devem ter solicitado para o RT ou outro funcionário da prefeitura. Muitas vezes os conselheiros não pedem documentos por não saberem o que pedir, como em uma das falas de RT nas entrevistas:

“...eu acho que é desconhecimento até do que pedir, de qual é a função do Conselho, dele como conselheiro e do que eu posso pedir para estar cobrando alguma coisa ou outra.”

Uma das constatações feitas pelo TCU em auditorias realizadas no PNAE foi a de que os conselheiros não sabiam que podiam solicitar da prefeitura documentos referentes à execução do Programa, sendo que, na maioria dos casos, era o representante do Poder Executivo quem presidia o Conselho, o que intimidava os demais no exercício de suas funções (PEREIRA; MEDEIROS, 2005).

Pergunta 8 (gestores) – Na sua opinião, os conselheiros do CAE exercem com autonomia o controle social na gestão da Alimentação Escolar? Por quê?

A análise dessa questão produziu quatro IC e quatro DSC (Tabela 24).

Tabela 24. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores sobre a autonomia exercida pelo CAE, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Na sua opinião, os conselheiros do CAE exercem com autonomia o controle social na gestão da Alimentação Escolar? Por quê?
1. Exercem com autonomia	63,6	<p><i>“Com certeza. Os conselhos são autônomos, autônomos mesmo e não autônomos para cumprir protocolo. Porque o poder público não direciona, o poder público dá ampla liberdade, ou seja, eles têm independência da prefeitura para as atividades, principalmente na prestação de contas, conversam, decidem em conjunto com os professores, os diretores o que assim tudo que dá para fazer. Além disso, eles têm autonomia porque, na verdade, o departamento da educação é o espaço da população, é um espaço aberto que as pessoas podem sentar, podem se organizar e a eleição é democrática, as pessoas vêm e fazem a eleição, escolhem entre os pares, se elegem. Também porque não existe nenhuma lei que restrinja a participação deles, tem liberdade de fazer visitas em qualquer recinto e tem a liberdade de conferir documentação de qualquer espécie, isso aí eu acho que é indispensável para fazer um trabalho adequado.”</i></p>
2. Poderiam atuar com mais autonomia	18,2	<p><i>“Pelo que a gente tem dos conselheiros passados não era apolíticos, eram políticos. Eles confundem muito, eles acham que agora eles têm aquele cargo de conselheiro então eles podem fazer do jeito que eles acham na cabeça deles e não no consenso. Eu acredito que começaram a atuar com mais autonomia, ainda não é o ideal. Como não tinha esse hábito esse costume eu vejo que ele nem sabe que possa fazer assim.”</i></p>
3. Conselheiros não sabem que tem	9,1	<p><i>“Sinceramente eu acho que eles têm autonomia, mas não sabem; tudo esbarra na formação.”</i></p>
4. Não exerce de forma alguma	9,1	<p><i>“Não exerce de forma alguma.”</i></p>

A IC com maior frequência (63,6%) é a de que os conselheiros exercem com autonomia o controle social. Autonomia conceitualmente significa: “faculdade de se governar por suas próprias leis, dirigir-se por sua própria vontade” (FERREIRA, 1993), no caso do CAE, significa que ele tenha liberdade para atuar, sem que o poder público direcione suas ações para poder beneficiá-lo de alguma forma. No discurso apresentado, percebe-se um conceito equivocado de autonomia, quando justifica porque o “Departamento da Educação é um espaço da população, é um espaço aberto que as pessoas podem sentar, podem se organizar e a eleição é democrática, as pessoas vêm e fazem a eleição, escolhem entre os pares, se elegem”. É interessante notar também que na IC, quando o secretário responde que o CAE poderia atuar com mais autonomia, como um modo de atuação próprio e não um modo como o poder público lida com o controle social no seu município.

Machado (2011) verificou que dos conselheiros do CAE entrevistados, 67% referiram não ter autonomia para decidir e apenas 50% disse não ter autonomia para atuar. A autonomia tem início na constituição do conselho, no modo como esses conselheiros são escolhidos para a função. Estudo realizado na Bahia mostrou que o processo de composição dos mesmos nem sempre representou, nas situações estudadas, um efetivo exercício de democracia. Considerando as informações dos conselheiros entrevistados a maioria não soube informar sobre o processo de composição do conselho. Os depoimentos sugerem limitada transparência e forte presença do executivo municipal na escolha dos representantes, sendo a maioria dos membros indicadas pelo executivo municipal (SANTOS *et al.*, 2007).

Cabe aqui detalhar a IC 4; trata-se de uma realidade particular, de um município participante em que o CAE, apesar de estar válido, não é ativo. A nova gestão municipal assumiu em janeiro de 2013 e até o dia da visita ao município, em agosto, foram marcadas reuniões, mas nenhum membro compareceu, exceto da presidente, que realiza todas as atividades do CAE, conforme um trecho da sua entrevista: “...infelizmente não há participação aqui, nós marcamos uma reunião para agora e eu estou aqui para isso e ninguém chegou, está eu, a presidente, a diretora do Departamento de Administração e as pessoas não chegaram, então isso para a gente frustra muito.” No dia em que o município foi visitado, estava marcada a terceira reunião, novamente sem a presença dos membros, assim, o secretário de educação, juntamente com o presidente, decidiu fazer uma nova eleição com o intuito de formar um conselho atuante.

Pergunta 7 (RT) – Quais deveriam ser as atribuições dos conselheiros do CAE?

Nessa questão foram identificadas cinco IC e cinco DSC (Tabela 25).

Tabela 25. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre quais deveriam ser as atribuições do CAE, 2013

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Quais deveriam ser as atribuições dos conselheiros do CAE?
1. Concordam com a legislação	40,0	<i>“Estar verificando essa parte mais burocrática de nota fiscal, de pedido, se o dinheiro que vem do FNDE é usado realmente para alimentação, se a despesa está correta. Supervisionar se está sendo comprado mesmo os produtos que são para gerar saúde nas crianças, se os produtos estão sendo da agricultura familiar mesmo, se não está sendo desviado. Acompanhar a aceitabilidade das refeições; [ver] o cardápio se está coerente ou não com a realidade do município. Fazer visitas nas escolas para verificar a questão de organização, higiene, essas normas que são passadas para as funcionárias se realmente são seguidas, fiscalizar mesmo, abrir geladeira, abrir freezer, ver estoque, ver validade; se o cardápio está sendo seguido. Ou seja, fiscalizar em todos os sentidos.”</i>
2. Discorda da legislação	33,3	<i>“Olha, eu acho que a legislação peca em algumas coisas quando coloca muita parte técnica para os conselheiros estarem vistoriando, verificando. Eu acho que eles teriam de ter atribuições mais específicas para cada um, até forçar uma participação maior. Eles já têm bastante responsabilidades, têm bastante obrigação. Na verdade mais do que comporta. Acho que tem muitas atribuições, que teria que cortar, não seria exatamente o caso de excluir atribuições, mas acho que seria de dar mais condições, por se tratar de voluntários.”</i>
3. Conversar com os envolvidos e divulgar para a população	13,3	<i>“Conversar com professores, com merendeiras, com diretor, com as próprias crianças para saber o que elas estão achando, explicar o que é o CAE, o que faz, enfim, divulgar para a população.”</i>
4. Maior participação na resolução dos problemas	6,7	<i>“Dar ideias, assim, tem uma participação maior na execução para resolver esse problema.”</i>

A IC mais frequente (40,0%) foi a “concordam com a legislação”, sendo descrito no DSC as atribuições já contempladas na Resolução CD/FNDE nº38/2009. Já a segunda IC mais frequente (33,3%) foi a “discorda da legislação”, pois algumas das atribuições dos conselheiros são muito técnicas, segundo exemplo citado durante uma entrevista:

“...vou dar um exemplo: eu sou a nutricionista sou a responsável técnica e sou a responsável pela elaboração do cardápio, só que o cardápio só é aprovado se o CAE consentir, e o CAE normalmente é formado por leigos, não são pessoas que têm um conhecimento técnico, então acho errado o meu cardápio depender deles para ser aprovado. Nessa gestão eu não tive problema, mas logo que eu entrei aqui o CAE nem sequer se reuniu mas a presidente do antigo CAE ela questionava várias coisas que tinha no cardápio mas tipo assim, não por preocupação com o CAE mas porque algumas coisas ela não gostava então ela questionava, criticava, mas ela não sabia da importância daquela composição, daquela preparação no cardápio, então, por exemplo, uma preparação que eles questionam muito: a polenta e o peixe, ah por que tem que ter polenta no cardápio? Então, assim você tem que ficar explicando detalhadamente e mesmo assim eles ainda rebatem.”

Os RT também acreditam que os conselheiros têm responsabilidades demais considerando que é um trabalho voluntário, o que pode ser observado em outros trechos de entrevistas:

“Acho que o que precisaria... ter uma forma de obter um benefício para aqueles que não participam começar a participar, e daí você pode até ter uma punição para quem não fizer, porque você não tem como cobrar uma coisa que é voluntária.. não tem como. Aí ia ter bastante gente para participar... a responsabilidade que o CAE tem... é mais difícil achar pessoa para participar porque é muita responsabilidade, não é brincadeira, é uma coisa séria que a pessoa tem que dispor de um tempo e não tem nenhum benefício; nenhum!”

Essa fala vai contra o caráter voluntário e de função relevante e não remunerada, conforme descrito na legislação. Machado (2011) em entrevista com gestores, observou um questionamento sobre o voluntariado, de como manter o conselho sem dinheiro, quando o voluntário é pai, tem contas a pagar e tem uma série de situações que exigem

remuneração para se manter. Como a criação do conselho decorre de imposição legal, ou seja, não foi originada de mobilização social, a população não se sente motivada para exercer as atribuições, não percebendo que essa é uma atividade que vai beneficiar a própria comunidade (PEREIRA; MEDEIROS, 2005).

A terceira IC mais frequente (13,3%), diz respeito a divulgar o CAE para a população. Pipitone *et al.* (2003) encontraram que essa divulgação era realizada em apenas cerca de um quinto dos municípios brasileiros. Segundo os autores, uma das questões que pode comprometer a atuação dos conselhos sociais é o pouco conhecimento destes pela população. Assim, a divulgação da composição do Conselho e das suas atribuições é importante para que os usuários e demais interessados possam tomar conhecimento dos canais estabelecidos para o encaminhamento de críticas e sugestões que possam aprimorar o funcionamento do PNAE (PIPITONE *et al.*, 2003). Na Resolução CD/FNDE nº26/2013 foi acrescentado que a EEx deve divulgar as atividades do CAE por meio de sua comunicação oficial (BRASIL, 2013c).

Pergunta 8 (RT) e pergunta 9 (gestores) – Como o CAE poderia ajudar a melhorar a alimentação escolar no seu município?

A análise dessa questão produziu seis IC, sendo quatro entre os RT (Tabela 26) e um entre os secretários municipais de educação (Tabela 27).

Tabela 26. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de RT sobre atuação do CAE para melhoria da alimentação escolar, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Como o CAE poderia ajudar a melhorar a Alimentação Escolar no seu município?
1. Participação ativa	71,4	<p><i>“Na verdade é o que ele faz, fiscalizar, estarem mais presente, ter encontros que todos os membros realmente estejam presentes, solicitarem essas documentações, acompanhar mais de perto mesmo essa questão do cardápio. A frequência de visitas, acho que mais nesse sentido in loco mesmo que poderia ter uma participação um pouco maior, ele podia ser mais ativo tanto nas visitas como nas licitações, nas exigências técnicas mesmo do produto, acho que poderia participar melhor nessa questão de licitação. Através de conversa com o gestor, prefeito no caso porque você sabe que o dinheiro que vem também, os recursos tanto federais e estaduais não dá para você prever aquela alimentação, então a contrapartida do município é muito importante. Como eu sou sozinha, eu não consigo muitas vezes lutar por melhorias na merenda, então eu ainda quero trazer mais os conselheiros do CAE junto com a gente para realmente eles lutarem pelas melhorias da merenda, ter parceria, esse diálogo o tempo todo com o pessoal.”</i></p>
2. Capacitação	14,3	<p><i>“Se capacitar, tentar se qualificar com os conhecimentos que a gente tem e o interesse deles em relação a isso. Ter mais palestras, fazer mais treinamentos para o CAE, acho que o município e o Estado deviam promover mais trabalhos para capacitar o CAE, ir em outros municípios, ver a realidade, ver como deveria ser porque aí eu acho que ficaria mais fácil até para o CAE cobrar isso para melhorar a qualidade do nosso cardápio.”</i></p>
3. Combate às cantinas	7,1	<p><i>“A participação deles poderia, por exemplo a gente enfrenta a dificuldade com cantinas, acho que a cobrança vinda só para o RT fica complicada, eu acho que nessa parte poderia nos apoiar nessa questão.”</i></p>
4. Conselho ser independente da prefeitura na questão dos recursos necessários	7,1	<p><i>“Eu acho que deveria ser assim, o Conselho à parte e não ficar vinculado esperando a prefeitura. Andar sozinho, não ficar dependendo do Órgão para fazer visita, para fazer o que for necessário do andamento do Conselho de alimentação escolar.”</i></p>

Tabela 27. IC, força (frequência relativa nos discursos) e DSC de gestores de como o CAE poderia ajudar a melhorar a alimentação escolar, 2013.

Ideias Centrais (IC)	Força (%)	Como o CAE poderia ajudar a melhorar a Alimentação Escolar no seu município?
1. Exercício efetivo	100,0	<p><i>“Eu acho que é fazendo o papel deles mesmo, apontando onde se encontra as falhas, o que eles acham que poderia melhorar, ser um parceiro orientador, contestar aquilo que tem que contestar. Na fiscalização, como se gasta dinheiro, se a nutricionista está executando bem o seu papel, que as reuniões fossem mensais. O CAE é bom porque faz críticas e diagnósticos no processo que já está posto, faz sugestões, apresenta soluções. Então de certa forma é um controle assim que você está forçando os políticos a investir naquilo. O CAE precisa ouvir as escolas, ouvir os usuários que são as crianças, os adolescentes, os adultos, através de visitas às escolas, através de questionários às crianças, pesquisas. Fazer reuniões com as comunidades e tentar trazer os pais para a escola, para acompanhar esse processo, fazer um trabalho de conscientização junto às escolas, junto às famílias. É um olhar externo, de estar na escola, de ver como essa merenda é preparada, de ver a satisfação das crianças, ver como a comunidade avalia também esse trabalho.”</i></p>

Entre os RT, a maior frequência foi da IC “participação ativa”, similar a única IC entre os secretários de educação, “exercício efetivo”.

A participação ativa, de acordo com o DSC, reforça a respostas das questões anteriores, em que o RT espera do CAE uma participação, um comprometimento maior dos conselheiros. É realidade de muitos municípios brasileiros terem apenas um nutricionista trabalhando na alimentação escolar, o que, dependendo do número de escolas e de alunos, pode ser insuficiente, já que esse profissional tem inúmeras atividades para o desenvolvimento e operacionalização das atividades inerentes ao PNAE.

Um fato importante colocado no discurso tanto de RT, como do gestor, diz respeito à frequência de visitas, que é um indicador relevante, para averiguar as condições de preparação, armazenamento e distribuição da alimentação aos alunos, ao almoxarifado central do PNAE, para verificar os procedimentos de entrada e saída dos gêneros alimentícios, bem como as condições de armazenamento dos alimentos. Em seu estudo, Nascimento (2010) verificou que apenas metade dos conselhos dos dez municípios reportou a realização de visitas às escolas. A ausência dos conselheiros nos locais de execução do programa, é um fator que contribui para que o CAE não detecte um problema tão logo ele surja e adote as medidas necessárias para resolvê-lo, de maneira a evitar prejuízos na execução do programa, o que implica, necessariamente, serviços mal prestados aos alunos beneficiários, que, na maioria das vezes, tanto dependem do PNAE.

Uma ancoragem foi encontrada nas entrevistas dos RT e pode ser relacionado com a importância de visitas frequentes dos conselheiros, se referindo aos cozinheiros: **“...funcionário só funciona quando você está lá de olho.”**. Mostrando que se o cozinheiro da alimentação escolar sabe que a qualquer dia pode vir o CAE, acompanhar o preparo da refeição, ela vai sempre fazer os procedimentos corretos, manter a cozinha e estoque limpos e organizados.

As falas de um RT, em especial, em algumas perguntas chamam a atenção e destoam das demais, por isso, cabe fazer uma análise delas à parte.

Tabela 28. Questões, IC e discurso de um RT destoante dos demais, 2013.

Questão	IC	Discurso
1. Na sua opinião, qual a importância do CAE para o PNAE do seu município? Por quê?	Não tem importância	<i>“Na verdade pra mim, não tem importância nenhuma! Às vezes só me atrapalha porque eles confundem muito, eles acham que eles devem e podem criticar e fazer o que eles querem.”</i>
2. Como se procede o controle social exercido pelo CAE no seu município? É satisfatório ou pode melhorar?	CAE questiona RT	<i>“O conselho te questiona de muitas coisas, te acusa de várias coisas, mas o bom do Conselho é que você tem a oportunidade de estar lá explicando como funciona.”</i>
4. Comente os pontos negativos do atual CAE.	Desinteresse após um tempo como conselheiro	<i>“A impressão que a gente tem do Conselho é assim: começa uma beleza e daqui a pouco ninguém quer mais saber.”</i>
8. Quais deveriam ser as atribuições dos conselheiros do CAE?	Não sabe	<i>“Eu não sei, sinceramente. Para falar a verdade eu não sei direito nem quais são as de hoje. Eles sabem quais são as deles? Agora quem sou eu para falar quais seriam?”</i>
9. Como o CAE poderia ajudar a melhorar a alimentação escolar no seu município?	Conselho ser independente da prefeitura na questão dos recursos necessários	<i>“Eu acho que deveria ser assim, o Conselho à parte e não ficar vinculado esperando a prefeitura. Andar sozinho, não ficar dependendo do Órgão para fazer visita, para fazer o que for necessário do andamento do Conselho de alimentação escolar.”</i>

Todos esses discursos mostram a falta de conhecimento da importância do CAE e, conseqüentemente, a falta de envolvimento com este órgão tão importante para a democracia. Como já discutido anteriormente, o CAE é composto por pessoas leigas e quase sempre sem preparo para a função, como pode ser observado no trecho abaixo:

“...o município deveria dar mais respaldo para o Conselho...os conselheiros não sabem bem quais são os direitos e os deveres e a gente, nós da prefeitura também não, ...eu estou aqui há 15 anos e nunca vi um Conselho ativo para ser sincera; ...”

Diante dessa situação, não só a gestão municipal, mas também o RT deve, ao mesmo tempo dar autonomia para que o Conselho cumpra suas atribuições e dar assistência, capacitando-o sobre o que é o PNAE, como é sua operacionalização, quais são seus deveres e direitos, como devem se comportar na visita.

Foi indicado como ponto negativo, a perda de interesse após um tempo. Talvez isso aconteça devido a própria relação entre o CAE e o RT, dificultando o exercício de suas atribuições e assim desestimulando os conselheiros.

Interessante notar que, apesar de estar como RT do PNAE há 15 anos, não sabe como os conselheiros são escolhidos, como identificado em um trecho da entrevista:

“Eu não sei nem como que são escolhidos os conselheiros, eu sei que são 2 ou 3 do legislativo, do executivo... não é isso? Mas como que é? Será que dão oportunidade de outras pessoas que querem participar poderem participar? Como que é, você faz uma inscrição? Ou você coloca quem você quer? Eu não sei como que é. Eu gostaria de saber também... Eu não sei nem como que eles fazem a seleção. Antigamente saía catando, não é? Com certeza!”

A IC da questão 9 traz a opinião que o Conselho deveria se independente da prefeitura na questão dos recursos necessário. Uma justificativa para essa resposta foi identificada em outros trechos da entrevista:

“... eles precisam da Prefeitura para dar os elementos por trás. Ah, nós precisamos, disso... Mal temos para nós, eu quase não faço visita porque falta motorista, falta veículo, entendeu?”

É importante lembrar que é uma exigência legal que a EEx dê subsídios para que o controle social aconteça, como já foi discutido em vários momentos nesse trabalho.

5.6.2. Discursos síntese dos Secretários Municipais de Educação e Responsáveis Técnicos do PNAE

Considerando os objetivos do estudo, foram elaborados discursos síntese a partir dos DSC dos secretários municipais de educação e RT.

5.6.2.1. Discursos síntese dos Secretários Municipais de Educação e Responsáveis Técnicos em relação ao Conselho de Alimentação Escolar

RT – Importância do CAE:

“A importância é o controle, o acompanhamento que eles fazem, não é apenas você que está fiscalizando. Além da ajuda na fiscalização da verba, eles fiscalizam como está sendo implantado nas escolas, como vêm os gêneros, como estão sendo utilizados, verificam se cumpriu o cardápio, verificam a aceitabilidade, contribuindo assim, para a manutenção da qualidade do que é oferecido.”

Gestor – Importância do CAE:

“O CAE é de real importância mesmo! Contribui muito, muito mesmo para a melhoria da alimentação escolar, devido a sua natureza deliberativa e consultiva. Sendo um órgão cooperador e parceiro da secretaria de educação, que dá opinião, que traz sugestões de melhorias, ajuda a gente a nortear as próximas ações. Ele faz parte de um processo democrático, que possibilita a participação, o envolvimento e a interação de como a rede municipal funciona. Assim, o Conselho é o maior instrumento que o gestor público e a comunidade têm no sentido de você manter um serviço de qualidade.

É também um olhar externo à administração. Um núcleo que trabalha de fora para dentro e consegue ser um gestor de fora para dentro em relação à alimentação escolar. Consegue ir muito mais às escolas do que às vezes quem está atuando como gestor, eles podem entrar, podem saber o que a população está fazendo, o que estão falando e podem trazer para a gente. Além disso, eles fazem pesquisas junto às escolas, junto a alunos, enfim, é para ouvir um pouco o que cada segmento da sociedade pensa em relação à alimentação escolar.

Eu vejo o conselho como um órgão fiscalizador da forma como nós gastamos o dinheiro e das ações que a gestão do prefeito tem. O CAE analisa, vistoria o serviço da

merenda escolar e olha qual a merenda que está sendo servida. Por isso, eles estão aqui a todo o momento, não cobrando, mas sim alertando, avisando o que está faltando.”

RT – Atuação do CAE:

“Eu acho que pode melhorar muito, no sentido de apontar mais soluções. Outra questão que pode melhorar é a participação. O conselho existe, mas é totalmente descentralizado, assim, ele não se une para fazer nenhuma ação. Falta bastante participação de todos os membros, nem sempre o pessoal se interessa. A gente convoca reunião, tem todo um trabalho e acaba que, por compromissos pessoais, ele acabam não nos atendendo. Também quando tem esses encontros [capacitações], normalmente não vai todo mundo. Por falta da presença dos outros membros esses que ficaram ficam desestimulados.

Porém há um grande interesse das pessoas que estão lá, vontade de estar realmente participando. Pelo menos a gente está vendo que eles têm vontade e disposição de tentar melhorar a qualidade, não só do alimento, mas de todo processo que envolve. São muito prestativos, responsáveis e organizados. Eles estão atuantes, chamam, questionam bastantes coisas, ficam bem em cima da agricultura familiar, cobram também na hora da prestação de contas, fiscalizam, vêem o que não está de acordo e são muito críticos. É um conselho que chega nas escolas e conversa com os alunos. Quando a gente solicita reuniões eles participam e estão sempre disponíveis para fazer visitas e poder trabalhar mais, mesmo que vá prejudicar o horário de trabalho.”

Gestor – Atuação do CAE:

“Eu acredito que esse controle pode melhorar. Eu acho que ele pode ser mais bem direcionado, por mais que ele exerça sua função eu sinto que ele poderia exercer de uma maneira mais efetiva; estou tentando motivá-los para serem mais atuantes. Eles são bem ativos, são atuantes, fiscalizadores e conscientes do que está acontecendo. Também acho que eles são bem críticos, preparados, cuidadosos com sua análise de prestação de contas. Enfim, são pessoas que tem, sim, condições de fazer uma boa avaliação de como está o sistema e encaminhar até a resolução do problema, e não só fazer apontamentos. Eles têm essa motivação, vêm com muito mais entusiasmo, muito mais disposição de procurar novas informações.

Porém eu acho que falta um pouco mais dos encontros acontecerem, o conselho atuava timidamente. Também os horários porque muitas vezes as pessoas trabalham, então conciliar o compromisso de trabalho da pessoa, a vida da pessoa e esse trabalho do Conselho que é voluntário, nem todos os membros conseguem estar em todas reuniões, nem todas as pautas são discutidas com o tempo que a gente deseja.”

RT – Preparo dos conselheiros:

“Preparo técnico eles não tem, em relação ao conhecimento técnico de nutrição só eu como nutricionista. É muito do senso comum, do que todo mundo sabe, o que faz bem, o que faz mal. Ninguém fez curso, muitas coisas que eu vejo do interesse deles que eles vão atrás sozinhos. O preparo técnico que eles têm hoje, são apenas as orientações que eu passo para eles. Quando esse Conselho começou a gente deu um roteiro de visita, explicou, explicou o que era o CAE, leu uma cartilha, eu procuro treinar também os conselheiros durante as reuniões. Nas visitas também que o Conselho vai eu procuro acompanhar porque aí qualquer dúvida em relação a alguma ocorrência na escola eu já esclareço também.”

Gestor – Preparo e autonomia dos conselheiros:

“Não há entendimento do que é controle social, eles são simplesmente lançados como representantes e às vezes eles têm uma ideia errada e chegam aqui com essa coisa. Eu sinto ainda falta de mais preparação, de mais cursos.

Porém eu acho que são pessoas capacitadas. Cada um tem a sua atribuição, cada um desempenha o seu papel. A maioria pega o manual, dá uma lida, então geralmente são pessoas interessadas que gostam de se aprimorar. Eles leram a legislação, têm conhecimento da legislação, alguns conselheiros já trabalharam nas escolas então eles vivenciaram a merenda.

Os conselhos são autônomos, autônomos mesmo e não autônomos para cumprir protocolo. Porque o poder público não direciona, o poder público dá ampla liberdade, ou seja, eles têm independência da prefeitura para as atividades, principalmente na prestação de contas, conversam, decidem em conjunto com os professores, os diretores o que assim tudo que dá para fazer. Além disso, eles têm autonomia porque, na verdade, o departamento da educação é o espaço da população, é um espaço aberto que as pessoas podem sentar, podem se organizar e a eleição é democrática, as pessoas vêm e

fazem a eleição, escolhem entre os pares, se elegem. Também porque não existe nenhuma lei que restrinja a participação deles, tem liberdade de fazer visitas em qualquer recinto e tem a liberdade de conferir documentação de qualquer espécie, isso aí eu acho que é indispensável para fazer um trabalho adequado.”

RT – Sugestões para melhoria do CAE:

“Na verdade é o que ele faz, fiscalizar, estarem mais presente, ter encontros que todos os membros realmente estejam presentes, solicitarem essas documentações, acompanhar mais de perto mesmo essa questão do cardápio. A frequência de visitas, acho que mais nesse sentido in loco mesmo que poderia ter uma participação um pouco maior, ele podia ser mais ativo tanto nas visitas como nas licitações, nas exigências técnicas mesmo do produto, acho que poderia participar melhor nessa questão de licitação. Através de conversa com o gestor, prefeito no caso porque você sabe que o dinheiro que vem também, os recursos tanto federais e estaduais não dá para você prever aquela alimentação, então a contrapartida do município é muito importante. Como eu sou sozinha, eu não consigo muitas vezes lutar por melhorias na merenda, então eu ainda quero trazer mais os conselheiros do CAE junto com a gente para realmente eles lutarem pelas melhorias da merenda, ter parceria, esse diálogo o tempo todo com o pessoal.”

Gestor – Sugestões para melhoria do CAE:

“Eu acho que é fazendo o papel deles mesmo, apontando onde se encontra as falhas, o que eles acham que poderia melhorar, ser um parceiro orientador, contestar aquilo que tem que contestar. Na fiscalização, como se gasta dinheiro, se a nutricionista está executando bem o seu papel, que as reuniões fossem mensais. O CAE é bom porque faz críticas e diagnósticos no processo que já está posto, faz sugestões, apresenta soluções. Então de certa forma é um controle assim que você está forçando os políticos a investir naquilo. O CAE precisa ouvir as escolas, ouvir os usuários que são as crianças, os adolescentes, os adultos, através de visitas às escolas, através de questionários às crianças, pesquisas. Fazer reuniões com as comunidades e tentar trazer os pais para a escola, para acompanhar esse processo, fazer um trabalho de conscientização junto às escolas, junto às famílias. É um olhar externo, de estar na escola, de ver como essa merenda é preparada, de ver a satisfação das crianças, ver como a comunidade avalia também esse trabalho.”

6. CONCLUSÃO

Embora as duas regiões pesquisadas, RMC e RA de Registro, tenham características socioeconômicas diferentes, o perfil dos conselheiros do CAE foi semelhante, prevalecendo o sexo feminino, renda inferior a 5 salários mínimos e funcionários públicos trabalhadores na área de educação. Assim, sugere-se melhorar a divulgação para a população, para que o Conselho se constitua de forma mais plural, com vivências e ideias diferentes, estando menos sujeitos às ingerências dos poderes dominantes e atuando com independência.

A infraestrutura para funcionamento dos CAE é insuficiente para o exercício de suas atividades, principalmente em relação ao transporte dos conselheiros, os quais provavelmente não tem conhecimento que podem exigir melhores condições, amparados por legislação específica.

O baixo percentual de conselheiros que participam do CAE porque acreditam na importância da sua participação (20,00% na RMC e 65,38% na RA de Registro), somado à baixa frequência de capacitação (20,00% e 34,62%), e em alguns casos falta de apoio da EEx, dificulta a atuação do Conselho e pode levar à diminuição da participação nas reuniões e, conseqüentemente, na execução das atribuições, situação abordada tanto pelos RT como pelos próprios conselheiros.

Há poucos membros que participam dos Conselhos porque querem exercer sua cidadania. Faz-se necessário divulgar os Conselhos para que a população conheça o que são, qual a função e qual é a importância para as políticas públicas, visando atrair pessoas que queiram contribuir com a melhoria da alimentação escolar do seu município.

A capacitação dos membros dos conselhos é imprescindível para a adequada atuação. Tanto os gestores políticos como os RT acreditam que falta preparo para os conselheiros. Faz-se necessário a capacitação não só com temas técnicos da área em que o conselho atua, mas também com temas relacionados à cidadania e participação social, buscando que os interesses individuais não se sobreponham aos interesses coletivos. Além de capacitar os conselheiros, também é importante capacitar os RT e os secretários municipais de educação para a gestão do PNAE, no que se refere ao controle social. Dessa forma, eles saberão como apoiar o trabalho dos conselheiros melhorando a atuação do Conselho.

As atividades realizadas pelo CAE são condizentes com a legislação, porém vale ressaltar que esse estudo não avaliou a frequência em que são desenvolvidas e nem a qualidade com que são realizadas, importante para se determinar a eficácia do Conselho.

Apesar das dificuldades encontradas, foi destacado pelos conselheiros e gestores a importância do CAE na identificação de problemas tanto na qualidade da alimentação escolar como na gestão administrativa e fiscalização dos recursos do PNAE.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGEMCAMP - Agência Metropolitana de Campinas. **O que é Região Metropolitana de Campinas**. Disponível em: <<http://www.agemcamp.sp.gov.br>>. Acesso em: 26 ago. 2013.

ALMEIDA, M. W. L. **Capacitação dos conselhos do Programa Nacional de Alimentação Escolar: em estudo exploratório**. 2011. 93 p. Tese (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011.

ARRUDA, A. Teoria das Representações Sociais e teorias de gênero. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, s/v, n. 117, p. 127-147, nov. 2002.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BALABAN, D. S. A importância de conselhos de alimentação escolar: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUZA, D. B. (Organizador). **Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais**. São Paulo: Xamã, 2006. p. 29-40.

BANDEIRA, L. M. *et al.* Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26, n.3, p. 343-351, maio. 2013.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n.5, p. 595-607, set. 2009.

BRASIL. Lei n.º 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 dez. 1972.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto n.º 99.438, de 7 de agosto de 1990. Dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Nacional de Saúde, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 ago. 1990.

BRASIL. Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) - Diretoria de Apoio Alimentar (DAAN). **Relatório de atividades 1993/1994**: descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. Brasília, 1994a.

BRASIL. Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1994b.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar** – Síntese dos resultados. Brasília; 1998a.

BRASIL. Medida provisória n.º 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 1998b.

BRASIL. Medida provisória n.º 1.979-19, de 02 de junho de 2000. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 jun. 2000.

BRASIL. Medida provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei n.º 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltados para o atendimento educacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2001.

BRASIL. Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 jun. 2009a.

BRASIL. Resolução n.º 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 17 jul. 2009b.

BRASIL. **Sinopse das ações do Ministério da Educação**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br/download/sinopse_acoes_mec.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2013.

BRASIL. Rede Brasileira de Nutrição e Alimentação do Escolar (REBRAE). **Controle social**. Disponível em: <http://www.rebrae.com.br/controle_social.html>. Acessado em: 02 de out. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Alimentação Escolar**. Brasília, DF. Disponível em:<<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em 26 dez. 2013a.

BRASIL. Rede Brasileira de Nutrição e Alimentação do Escolar (REBRAE). **Alimentação escolar**. Disponível em: < <http://www.rebrae.com.br/alimentacao.html>>. Acessado em: 02 de out. 2013b.

BRASIL. Resolução n.º 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 18 jun. 2013c.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Consulta Espelho do CAE**. Brasília, DF. Disponível em:<<http://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/consultaEspelhoCae.do>>. Acesso em 23 nov. 2013d.

CFC – Conselho Federal de Contabilidade. **Como Apoiar o Trabalho do Conselho de Alimentação Escolar – CAE: Dicas e orientações práticas para contabilistas**. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br/uparq/CARTILHA%20CAE.pdf>>. Acesso em 17 out. 2013.

CGU - Controladoria-Geral da União. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público**. Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. 1ª ed. Brasília, DF. 2008.

CHAGAS, C. M. S. **Linha do tempo PNAE**. 2010. Disponível em: <<http://cecaneunb.files.wordpress.com/2010/09/linha-do-tempo-pnae-carolina-chagas.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2013.

COIMBRA, M.; MEIRA, J. F. P.; STARLING, M. B. L. **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Belo Horizonte: MEC/INAE, 1982.

CORREIA, M. V. C. **Desafios para o controle social:** subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

COUTINHO, A. O. N. Alimentação do Brasileiro: uma visão histórica. São Paulo. **Revista Saúde em Debate**. Londrina, v. 23, p. 32-39, dez. 1988.

DUARTE, S. J. H.; MAMEDE, M. V.; ANDRADE, S. M. O. Opções Teórico- Metodológicas em Pesquisas Qualitativas: Representações Sociais e Discurso do Sujeito Coletivo. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 18, n. 4, p. 620-626, out. 2009.

EVANGELISTA, L. **Controle social versus transparência pública:** uma questão de cidadania. 2010. 33p. Monografia (Especialização em orçamento público) – Controladoria Geral da União, Brasília, DF, 2010.

FERNANDES, E. L. **Transparência e controle social:** o caso do conselho de alimentação escolar de Mato Grosso do Sul. 2010. 92 p. Monografia (Especialização em educação fiscal e cidadania) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, DF, 2010.

FERREIRA, A. B. H. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 57.

FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento:** Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004. 312p.

GABRIEL, C. G. Avaliação dos Conselhos de Alimentação Escolar no Estado de Santa Catarina: resultados preliminares. In: SEMANA DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DA UFSC, 7., 2008, Santa Catarina. **Anais...** Santa Catarina: UFSC, 2008. Disponível em: <<http://www.cecanesc.ufsc.br/Arquivos/resumos/pesquisa%202.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

GABRIEL, C. G. *et al.* Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. **Ciência e saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.18, n. 4, p. 971-978, apr. 2013.

GALINA, L. S. *et al.* Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 89-102, jan. 2012.

GARCIA, L. M. **O controle exercido pela Controladoria Geral da União (CGU)**. Brasília, 2005. Disponível em: <ftp://ftp.fnnde.gov.br/web/alimentacao_escolar/encontros_nacionais/controlado_exercido_pel_a_cgu_no_pnae_112005.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012.

GOLDENBERG, P. **Repensando a desnutrição como questão social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1989. 159p.

GONÇALVES, E. W. R. **A ação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar para a implantação de uma alimentação escolar baseada na agricultura familiar no município de Parobé, RS**. 2012. 54p. Monografia (Especialização em gestão pública municipal) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estados**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sp>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

LEFEVRE, A. M. C.; CRESTANA, M. F.; CORNETTA, V. K. A utilização da metodologia do discurso do sujeito coletivo na avaliação qualitativa dos cursos de especialização "Capacitação e Desenvolvimento de Recursos Humanos em Saúde CADRHU", São Paulo - 2002. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 68-75, jul. 2003.

LEVEFRE, F.; LEVEFRE, A. M. C. O sujeito coletivo que fala. **Interface – comunicação, saúde e educação**, Botucatu, v.10, n. 20, p. 517-524, jul. 2006.

LEVEFRE, F.; LEVEFRE, A.M.C. **Pesquisa de Representação Social: um enfoque qualiquantitativo**. 2. ed. Brasília: Liberlivro, 2012.

LÜCHMANN, L. H. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 38, n. 161, p. 43-79, 2002.

MACHADO, L. M. O. **Controle social da política de assistência social pela sociedade civil: caminhos e descaminhos**. 2008. 241p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica, Rio Grande do Sul, RS, 2008.

MACHADO, F. O. **“Controle social” no programa nacional de alimentação escolar: desafios da democratização**. 2011. 193p. Tese (Mestrado Profissional) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, SP, 2011.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MANZINI, E. J. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2, 2004, Bauru. **Anais eletrônicos...**, Bauru: SIPEQ, 2004. Disponível em: <<http://www.sepq.org.br/lisipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>>. Acesso em 15 de setembro de 2013.

MARTINS, P.C. **Controle social no Sistema Único de Saúde: análise da participação social e o empoderamento da população usuária do sistema sanitário**. 2007. 106p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Nutrição) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2007.

MARTINS, P. C. *et al.* Conselhos de saúde e a participação social no Brasil: matizes da utopia. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 18, n.1, p.105-121, 2008.

MEDEIROS, P. H. R. O Controle Social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar. In: Encontro de Administração Pública e Governança. 2, 2006, São Paulo. **Anais Eletrônicos**. São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055004.PDF>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

MDMS - MID DAY MEAL SCHEME. **About the Mid Day Meal Scheme**. Disponível em: <<http://mdm.nic.in/>>. Acesso em: 15 set. 2013.

MOTTA, F. C. P.; ALCADIPANI, R. Jeitinho brasileiro, controle social e competição. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 6-12, jan. 1999.

NASCIMENTO, J. L. R. **Controle social e desempenho da gestão pública: uma análise empírica dos conselhos locais de saúde e educação**. Brasília, 2010. 5º Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União, Brasília, 2010.

NOGUEIRA, R. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma Política Pública: o caso de Campinas-SP**. 2005. 156 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2005.

PELIANO, A. M. **Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1993.

PEREIRA, C. V. **A contribuição do Tribunal de Contas da União para o aprimoramento do controle social: o caso dos conselhos de alimentação escolar.** 2004. 63p. Monografia (Especialização em Controle Externo) – Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2004.

PEREIRA, C. V.; MEDEIROS, P. H. R. O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar. **Revista do TCU**, Brasília, v. 35, n. 105, p. 42-54, jul. 2005.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, abr. 2013.

PEIXINHO, A. M. L. *et al.* Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos. **O mundo da saúde**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 128-136, abr. 2011.

PIPITONE, M. A. P. **Programa de Alimentação Escolar: um estudo sobre a descentralização, escola e educadores.** 1997. 135p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1997.

PIPITONE, M. A. P. *et al.* Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 143-154. Abr. 2003.

PIPITONE, M. A. P. *et al.* Atribuições e funcionamento dos conselhos municipais de alimentação escolar. In: SOUZA, D. B. (Organizador). **Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais.** São Paulo: Xamã, 2006. p. 99-115.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil.** 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 3 set. 2013.

SANTOS, E. P. S.; RAMALHO, R. P. **A participação da sociedade civil nos conselhos municipais de Araruna: Exercício de Cidadania?** Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Federal da Paraíba, 2011. Disponível em: <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/a_participacao_da_sociedade_civil_nos_conselhos_municipais_de_araruna_e_xercicio_da_cidadania_1343925508.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2012.

SANTOS, L. M. P. *et al.* Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n.11, p.2681-2693, nov. 2007.

SANTOS, T. F. A. M.; GUTIERRES, D. V. G.; MILÉO, I. S. O. **O Controle social de políticas públicas** – um estudo do conselho de alimentação escolar no município de Altamira. In: XXIV Simpósio Brasileiro, III Congresso Interamericano de Política e Administração da Educação, 2009, Vitória. Cadernos ANPAE. Vitória: UFES, 2009. v. único. p. 1-13. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/343.pdf>. Acesso em: 20 nov 2013.

SÃO PAULO. Lei Estadual n.º 4.021, de 22 de maio de 1984. Transfere às Prefeituras Municipais a prestação dos serviços de fornecimento de merenda escolar. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 23 mai. 1984.

SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Caracterização socioeconômica de São Paulo**: Região Administrativa de Registro. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/uam/trabalhos/Registro.pdf>. Acesso em 3 de setembro de 2013.

SCHETTINI, M.C.E. **Os conselhos de políticas**: garantia de direitos e de deveres. 2007. Disponível em: <<http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2001Cont/conttxt1.htm>>. Acesso em: 8 out. 2009.

SILVA, F.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. **Políticas sociais no Brasil**: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (organizador) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-408. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/questaosocial/Cap_8.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2012.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4ª edição. Florianópolis: UFSC, 2005. 138p. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_3439.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2013.

SOUZA JÚNIOR, J. G.; PARENTE, L. B. M. **Participação social como instrumento para a construção da democracia**: a intervenção social na administração pública brasileira. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054994.PDF>>. Acesso em: 30 ago. 2012.

SPINELLI, M. A. S. **Alimentação escolar**: da centralização à descentralização. 1997. 192 p. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1997.

STEFANINI, M. L. R. **Merenda Escolar**: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. 1997. 101p. Tese (Doutorado em Nutrição) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

STURION, G. L. **Programa de Alimentação escolar**: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros. 2002. 269p. Tese (Doutorado em Alimentos e Nutrição) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2002.

STURION, G. L. *et al.* Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 167-181, mar. 2005.

VALINHOS. Decreto nº 7.036, de 13 de maio de 2008. Institui a “Casa dos Conselhos” na forma que especifica. **Paço Municipal**, Valinhos, SP, 13 mai. 2008.

VASCONCELOS, F. A. G. Do Homem Caranguejo ao Homem Gaború, uma interpretação da trajetória da fome no Brasil. **Revista Saúde em Debate**, Londrina, n. 44, p. 9-13, set. 1994.

VASCONCELOS, F. A. G. *et al.* **O papel do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**: manual de instruções operacionais para nutricionistas vinculados ao PNAE. Brasília: PNAE : CECANE-SC, 2012.

VIANNA, R. P. T. **O Programa de Merenda Escolar**: subsídios para o planejamento do programa em Campinas. 1997. 130 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1997.

WFP - World Food Programme. **State of School Feeding Worldwide**. 2013. Disponível em: <<https://www.wfp.org/content/state-school-feeding-worldwide-2013>>. Acesso em: 15 set. 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Instrumento de coleta de dados I - CONSELHEIROS

Município: _____

Data da avaliação: ___/___/___

Questionário nº: _____

Parte 1 – Identificação do entrevistado

1. Nome: _____

2. Sexo: () masculino () feminino

3. Idade: () 18-24 anos () 25-40 anos () 40-60 anos () >60 anos

4. Escolaridade:

() Ensino fundamental incompleto () Ensino fundamental completo

() Ensino médio incompleto () Ensino médio completo

() Ensino superior incompleto () Ensino superior completo

() Pós-graduação

5. Trabalho

5.1. Profissão: _____

5.2. Qual a sua **principal** ocupação atualmente?

() Empregador

() Desempregado

() Aposentado

() Empregado de empresa privada

() Funcionário público

() Empregado de entidade da sociedade civil/partido político/sindicato

() Autônomo

() Estudante

() Do lar

5.3. Cargo: _____

6. Renda mensal do entrevistado:

() <5SM () 6-10 SM () >11 SM

7. Você tem ou teve atividade política/administrativa em (pode responder mais de uma):

() Partido político () Campanhas Políticas

() Atividades Culturais e Esportivas () Cultos Religiosos

() Nenhuma () Outros _____

7.1. Se sim, como atua: _____

Parte 2 – Informações relativas à sua participação no Conselho

1. Por que se dispôs a ser conselheiro?

() Por direito () Crença na importância da sua participação

() Por dever () Outro (por favor, especifique): _____

2. Como tomou conhecimento das eleições de conselheiro para o CAE?

() Edital de convocação () Imprensa local (rádio, jornal e TV)

() Ofício do Gestor () Mural da escola

() Outro (por favor, especifique): _____

3. Como você foi escolhido para se tornar conselheiro?

() Assembleia específica do segmento representado

() Assembleia geral com variadas representações da sociedade civil

() Assembleia de representantes eleitos para escolha de conselheiros

() Indicação por entidade representativa

() Outros, por favor especifique: _____

4. Você recebeu alguma capacitação específica antes de iniciar o mandato?

() sim () não

4.1. **Se sim**, qual o assunto abordado? _____

5. Durante o mandato você recebeu alguma capacitação? () sim () não

SE SIM:

5.1. Quando foi a última capacitação? _____

5.2. Quem promoveu essa (s) capacitação (ões)? _____

5.3. Qual o assunto abordado? _____

6. Você se considera **tecnicamente preparado** para desempenhar as atividades previstas no CAE? () Sim () Não

7. Já participou de outros mandatos? () sim () não

SE SIM:

7.1. Por favor, especifique o período (mês/ano): ___/___a___/___

7.2. Qual segmento você representou?

() Poder Executiva () Professores, alunos e trabalhadores na
área de educação

() Pais de alunos () Sociedade civil organizada

8. Você já atuou em outros conselhos municipais além do CAE?

() sim () não

8.1. **Se sim**, qual (ais)? _____

Parte 3 – Informações relativas à sua atividade no Conselho

1. Qual **segmento** você representa?

() Poder Executivo () Professores, alunos e trabalhadores na
área de educação

() Pais de alunos () Sociedade civil organizada

2. **Se for membro da sociedade civil**, a qual tipo de instituição pertence?

() Igreja/ Grupo Religioso

() Organização não-governamental

() Sindicato

() Associação ou Federação de Moradores de bairro

() Entidade de classe/ Conselho de classe

() Movimento social

() Associação comercial / produtores locais

() Entidade Filantrópica e ajuda humanitária

() Entidades de Ensino (Escolas, Universidades)

3. Qual a periodicidade das reuniões do CAE no presente mandato? _

4. Você recebe a pauta do tema da reunião antes da convocação:

() sempre () nunca () às vezes

5. Você consulta sua categoria antes de tomar decisões no CAE?

() sempre () nunca () às vezes

6. Sua categoria se interessa pelos assuntos discutidos e pela sua atuação no CAE? () sempre () nunca () às vezes

7. Você repassa as informações das reuniões à categoria que representa? () sempre () nunca () às vezes

8. Quais as atividades executadas por você no CAE:

- Participar na elaboração regimento interno do CAE
- Participar na análise da prestação de contas e registrar em ata
- Participar na emissão de parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa
- Participar na apresentação de relatório acerca do acompanhamento da execução do PNAE, quando solicitado
- Acompanhar todas as licitações e chamadas públicas;
- Comunicar qualquer irregularidade na execução do PNAE ao FNDE e órgãos de controle externo
- Visitar escolas
- Zelar pela qualidade dos alimentos servidos na Alimentação Escolar
- Verificar condições higiênicas das escolas
- Orientar quanto ao armazenamento de gêneros alimentícios nas escolas
- Verificar disponibilidade regular de gêneros
- Verificar cumprimento do cardápio
- Acompanhar distribuição das refeições
- Verificar aceitabilidade do cardápio
- Orientar as merendeiras
- Outra: _____

9. Marque as atividades que considera **MAIS IMPORTANTE**, de acordo com a escala abaixo:

(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Nenhuma importância					Muito importante

- Participar na elaboração regimento interno do CAE
- Participar na análise da prestação de contas e registrar em ata
- Participar na emissão de parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa
- Participar na apresentação de relatório acerca do acompanhamento da execução do PNAE, quando solicitado
- Acompanhar todas as licitações e chamadas públicas;
- Comunicar qualquer irregularidade na execução do PNAE ao FNDE e órgãos de controle externo
- Visitar escolas
- Zelar pela qualidade dos alimentos servidos na Alimentação Escolar
- Verificar condições higiênicas das escolas
- Orientar quanto ao armazenamento de gêneros alimentícios nas escolas
- Verificar disponibilidade regular de gêneros
- Verificar cumprimento do cardápio
- Acompanhar distribuição das refeições
- Verificar aceitabilidade do cardápio
- Orientar as merendeiras
- Outra: _____

10. Condições de funcionamento do CAE:

10.1. Possui local fixo de funcionamento: () sim () não

Comentário.: _____

10.2. Possui mobiliário próprio: () sim () não

Comentário.: _____

10.3. Equipamentos: () sim () não

Comentário.: _____

10.4. Existe apoio à locomoção dos conselheiros: () sim () não

Comentário.: _____

10.5. São disponibilizados profissionais de apoio: () sim () não

Comentário.: _____

11. Já foi solicitado à Prefeitura/ Secretaria de Educação/ Setor de Alimentação Escolar algum tipo de documento?

() sim () não

11.1. **Se sim**, a Prefeitura/ Secretaria de Educação/ Setor de Alimentação Escolar disponibilizou os documentos solicitados?

() Sim, sempre () Às vezes

() Raramente () Não

12. Você conhece as atribuições dos Conselheiros do CAE previstas na Resolução/FNDE/CD/ Nº 38, de 16 de Julho de 2009?

() Sim () Não

Parte 4 – Informações relativas à sua opinião sobre o Conselho

1. Como sua participação influencia nas decisões do CAE? _____

2. Em sua opinião, quais são os principais obstáculos para a sua atuação? _____

3. Quais as suas sugestões para melhoria do CAE?

APÊNDICE B - Instrumento de coleta de dados II
Roteiro de Entrevista para Gestor da Alimentação Escolar

Nome: _____ Município: _____
Formação: _____ Endereço: _____
E-mail: _____ Tel: _____

1. Na sua opinião, qual a importância **do CAE para o PNAE** do seu município? Por quê?
2. Como se procede o controle social exercido pelo CAE **no seu município**? Na sua opinião é satisfatório ou pode melhorar?
3. Comente os pontos positivos do atual conselho de alimentação escolar.
4. Comente os pontos negativos do atual conselho de alimentação escolar.
5. Qual é o preparo dos conselheiros do CAE para a atividade de controle social do município, isto é, há um entendimento do que é controle social
6. Qual é a **infraestrutura necessária** para o desenvolvimento das atividades do CAE? Por quê?
7. Que tipo de documento o CAE já solicitou aos gestores?
8. Na sua opinião, os conselheiros do CAE exercem com **autonomia** o controle social na gestão da Alimentação Escolar? *Por quê?*
9. Como o CAE poderia ajudar a melhorar a Alimentação Escolar no seu município?

Observações

APÊNDICE C - Instrumento de coleta de dados III
Roteiro de Entrevista para o Responsável Técnico da Alimentação Escolar

Nome: _____ Município: _____
Formação: _____ Endereço: _____
E-mail: _____ Tel: _____

1. Na sua opinião, qual a importância **do CAE para o PNAE** do seu município? Por quê?
2. Como se procede o controle social exercido pelo CAE **no seu município**? Na sua opinião é satisfatório ou pode melhorar?
3. Comente os pontos positivos do atual conselho de alimentação escolar.
4. Comente os pontos negativos do atual conselho de alimentação escolar.
5. Qual é o preparo técnico dos conselheiros do CAE para a atividade de controle social do município?
6. Que tipo de documento o CAE já solicitou aos gestores?
7. Quais deveriam ser as atribuições dos conselheiros do CAE?
8. Como o CAE poderia ajudar a melhorar a Alimentação Escolar no seu município?

Observações



APÊNDICE D – Modelo de ofício



FACULDADE DE ENGENHARIA DE ALIMENTOS

OF.DEPAN/FEA/P008/013/2013

Ilmo. Sr.(a)
(Nome)
(Cargo)
Prefeitura Municipal (nome do município), SP

Prezado Secretário,

Vosso município foi selecionado para participar de uma pesquisa de dissertação de mestrado, intitulada: “Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) na Região Administrativa de Registro e Região Metropolitana de Campinas – S.P.”, que está sendo desenvolvida na Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Gostaria de enfatizar a importância da vossa participação, visto que o vosso município se enquadra no perfil da nossa pesquisa e não poderemos substituí-lo.

A participação na pesquisa é voluntária. Assim, por exigência do Comitê de Ética em Pesquisa da UNICAMP, faz-se necessária a livre manifestação de concordância na participação tanto por parte de V. S.^a, como por parte da autoridade municipal, a quem foi endereçado o presente ofício e enviado o Termo de Autorização. V. S.^a também poderá comunicar a desistência em participar da pesquisa a qualquer momento.

Declaro que nenhuma informação será utilizada para outro fim, que não seja acadêmico. Todos os procedimentos da pesquisa garantem a confidencialidade, a privacidade, a proteção da imagem e da identidade do voluntário, portanto os resultados serão codificados e as informações não serão utilizadas em prejuízo dos mesmos, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou econômico – financeiro.

Caso seja de vosso interesse, haverá disponibilidade de nossa parte em comunicar e discutir os resultados da pesquisa.

Estarei à disposição para quaisquer esclarecimentos.
Atenciosamente,

Prof. Dr. Nilo Sérgio Sabbião Rodrigues
E-mail: nilo@fea.unicamp.br; Tel. (19)3521-4076 / (19)8190-7395
Laboratório de Serviços de Alimentação – Depto de Alimentos e Nutrição Faculdade de Engenharia de Alimentos – UNICAMP

Endereço: Rua Monteiro Lobato n° 80 - Barão Geraldo - Campinas, SP - C. P. 6121 – CEP: 13.083-862
Telefone: (0xx19) 3521.4059 - Fax: (0xx19) 3521.4060

APÊNDICE E - DETALHAMENTO DA PESQUISA

TÍTULO: Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) na Região Administrativa de Registro e na Região Metropolitana de Campinas – S.P.

AUTORES: Thiara Teixeira de Barros (Pesquisadora responsável); Nilo Sérgio Sabbião Rodrigues (Orientador). Lab. Serviços de Alimentação - Depto de Alimentos e Nutrição – FEA/UNICAMP.

OBJETIVOS: A presente pesquisa visa avaliar atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) na Região Administrativa de Registro e na Região Metropolitana de Campinas – S.P. Para isso iremos caracterizar o perfil socioeconômico-cultural dos membros dos CAE, caracterizar as condições de infraestrutura para funcionamento dos CAE, comparar as atividades exercidas pelos CAE frente ao constante na Resolução/FNDE/CD/ Nº 38, de 16 de Julho de 2009 e avaliar a percepção do gestor e do responsável técnico do PNAE no município quanto a efetividade das ações do CAE.

METODOLOGIA: A pesquisa será realizada em municípios da Região Metropolitana de Campinas e da Região Administrativa de Registro, no estado de São Paulo. Serão excluídos os municípios que, segundo consulta ao espelho do CAE tiverem conselhos diligenciados, com mandato vencido ou a vencer em 2013. Para coleta dos dados, os membros do conselho deverão responder a questionário semiestruturado e os gestores e responsáveis técnicos da alimentação escolar serão entrevistados. Os dados quantitativos serão analisados estatisticamente por frequências, medidas de tendência central e cruzamento de dados e/ou correlações e os dados qualitativos serão analisados pela técnica de Discurso do Sujeito Coletivo.

A pesquisa foi aprovada pelo comitê de ética da Universidade Estadual de Campinas.

Contato para quaisquer esclarecimento

E-mails: nilo@fea.unicamp.br; thiaraba@fea.unicamp.br ou thiarabarros@yahoo.com.br

Telefones: (19)3521-4070/4076; (11)95226-5497

End: R. Monteiro Lobato n° 80 - Barão Geraldo - Campinas, SP - C. P. 6121 – CEP: 13.083-862

APÊNDICE F

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - Membros do CAE

Prezado membro do CAE,

Estamos realizando uma pesquisa com o título “Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) no Estado de São Paulo”.

O nosso interesse em estudar o tema é devido à existência de poucos estudos sobre a atuação dos CAE no controle e gestão social da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Considerando-se que esses conselhos são fundamentais na identificação de problemas na qualidade da alimentação escolar e na gestão administrativa dos recursos financeiros do PNAE, é importante o estudo sobre suas atuações. Sendo assim, solicitamos sua colaboração na pesquisa, respondendo ao questionário. A pesquisadora compromete-se a prestar qualquer tipo de esclarecimento sobre os procedimentos e outros assuntos relacionados à pesquisa, antes do seu início e durante seu desenvolvimento. Todos os procedimentos desta pesquisa garantem a confidencialidade, a privacidade, a proteção da imagem e da identidade do(a) voluntário(a), portanto os resultados serão codificados e as informações não serão utilizadas em prejuízo dos mesmos, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou econômico/financeiro; As informações serão utilizadas apenas para alcançar o objetivo acima proposto e para a composição do relatório de pesquisa. O estudo tem finalidades acadêmicas e é de caráter voluntário, sendo vedada qualquer forma de remuneração. Desde já contamos com a sua colaboração e agradecemos sua atenção.

Eu _____,
RG/CPF _____, concordo em participar da pesquisa “**Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAEs) no estado de São Paulo**”, que está sob a responsabilidade da pesquisadora Thiara Teixeira de Barros, mestranda em Alimentos e Nutrição pela Faculdade de Engenharia de Alimentos – FEA da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, sob a coordenação do Prof^o Dr. Nilo Sérgio Sabbião Rodrigues da FEA/UNICAMP.

Em caso de alguma dúvida solicita-se entrar em contato com a pesquisadora Thiara Teixeira de Barros pelos telefones: (19) 3521- 4070 / (11) 95226 - 5497 ou e-mail: thiarabarros@yahoo.com.br

Para eventuais denúncias pode-se entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/FCM/UNICAMP) – Rua: Tessália Vieira de Camargo, 126 – Caixa Postal 6111. CEP: 13083-887. Campinas-SP. Fone: (19) 3521-8936 Fax: (19) 3521-7187, e-mail: cep@fcm.unicamp.br

Local: _____ Data da entrevista: ____ / ____ / ____

Assinatura da pesquisadora: _____

Assinatura do(a) participante: _____

APÊNDICE G

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – Gestor AE

Prezado(a) Sr(a) Gestor(a) da Alimentação Escolar,

Estamos realizando uma pesquisa com o título “Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAEs) no Estado de São Paulo”.

O nosso interesse em estudar o tema é devido à existência de poucos estudos sobre a atuação dos CAEs no controle e gestão social da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Considerando-se que esses conselhos são fundamentais na identificação de problemas na qualidade da alimentação escolar e na gestão administrativa dos recursos financeiros do PNAE, é importante o estudo sobre suas atuações. Sendo assim, solicitamos sua colaboração na pesquisa, participando de uma entrevista. Será utilizado um gravador de áudio para garantir que todos os dados fornecidos possam ser recuperados e analisados posteriormente. É compromisso da pesquisadora assegurar o sigilo, a identidade e a privacidade dos sujeitos da pesquisa, quando da transcrição das falas e incorporação das informações na redação da dissertação. A pesquisadora compromete-se a prestar qualquer tipo de esclarecimento sobre os procedimentos e outros assuntos relacionados à pesquisa, antes do seu início e durante seu desenvolvimento. Todos os procedimentos desta pesquisa garantem a confidencialidade, a privacidade, a proteção da imagem e da identidade do(a) voluntário(a), portanto os resultados serão codificados e as informações não serão utilizadas em prejuízo dos mesmos, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou econômico/financeiro; As informações serão utilizadas apenas para alcançar o objetivo acima proposto e para a composição do relatório de pesquisa. O estudo tem finalidades acadêmicas e é de caráter voluntário, sendo vedada qualquer forma de remuneração. Desde já contamos com a sua colaboração e agradecemos sua atenção.

Eu _____,
RG/CPF _____, concordo em participar da pesquisa “**Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAEs) no estado de São Paulo**”, que está sob a responsabilidade da pesquisadora Thiara Teixeira de Barros, mestranda

em Alimentos e Nutrição pela Faculdade de Engenharia de Alimentos – FEA da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, sob a coordenação do Profº Dr. Nilo Sérgio Sabbião Rodrigues da FEA/UNICAMP.

Em caso de alguma dúvida solicita-se entrar em contato com a pesquisadora Thiara Teixeira de Barros pelos telefones: (19) 3521- 4070 / (11) 95226 - 5497 ou e-mail: thiarabarros@yahoo.com.br

Para eventuais denúncias pode-se entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/FCM/UNICAMP) – Rua: Tessália Vieira de Camargo, 126 – Caixa Postal 6111. CEP: 13083-887. Campinas-SP. Fone: (19) 3521-8936 Fax: (19) 3521-7187, e-mail: cep@fcm.unicamp.br

Local: _____ Data da entrevista: ____/____/____

Assinatura da pesquisadora: _____

Assinatura do(a) participante: _____

APÊNDICE H

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – Responsável Técnico AE

Prezado(a) Sr(a) Responsável Técnico da Alimentação Escolar,

Estamos realizando uma pesquisa com o título “Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAEs) no Estado de São Paulo”.

O nosso interesse em estudar o tema é devido à existência de poucos estudos sobre a atuação dos CAEs no controle e gestão social da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Considerando-se que esses conselhos são fundamentais na identificação de problemas na qualidade da alimentação escolar e na gestão administrativa dos recursos financeiros do PNAE, é importante o estudo sobre suas atuações. Sendo assim, solicitamos sua colaboração na pesquisa, participando de uma entrevista. Será utilizado um gravador de áudio para garantir que todos os dados fornecidos possam ser recuperados e analisados posteriormente. É compromisso da pesquisadora assegurar o sigilo, a identidade e a privacidade dos sujeitos da pesquisa, quando da transcrição das falas e incorporação das informações na redação da dissertação. A pesquisadora compromete-se a prestar qualquer tipo de esclarecimento sobre os procedimentos e outros assuntos relacionados à pesquisa, antes do seu início e durante seu desenvolvimento. Todos os procedimentos desta pesquisa garantem a confidencialidade, a privacidade, a proteção da imagem e da identidade do(a) voluntário(a), portanto os resultados serão codificados e as informações não serão utilizadas em prejuízo dos mesmos, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou econômico/financeiro; As informações serão utilizadas apenas para alcançar o objetivo acima proposto e para a composição do relatório de pesquisa. O estudo tem finalidades acadêmicas e é de caráter voluntário, sendo vedada qualquer forma de remuneração. Desde já contamos com a sua colaboração e agradecemos sua atenção.

Eu _____,
RG/CPF _____, concordo em participar da pesquisa
“Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAEs) no estado de São Paulo”, que está sob a responsabilidade da pesquisadora Thiara Teixeira de Barros,

mestranda em Alimentos e Nutrição pela Faculdade de Engenharia de Alimentos – FEA da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, sob a coordenação do Prof^o Dr. Nilo Sérgio Sabbião Rodrigues da FEA/UNICAMP.

Em caso de alguma dúvida solicita-se entrar em contato com a pesquisadora Thiara Teixeira de Barros pelos telefones: (19) 3521- 4070 / (11) 95226 - 5497 ou e-mail: thiarabarros@yahoo.com.br

Para eventuais denúncias pode-se entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/FCM/UNICAMP) – Rua: Tessália Vieira de Camargo, 126 – Caixa Postal 6111. CEP: 13083-887. Campinas-SP. Fone: (19) 3521-8936 Fax: (19) 3521-7187, e-mail: cep@fcm.unicamp.br

Local: _____ Data da entrevista: ____/____/____

Assinatura da pesquisadora: _____

Assinatura do(a) participante: _____