



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

MARCELO MAIOLINO MARTINS

**AMPLITUDE DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO CONSELHO DE  
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DOS MUNICÍPIOS DE VALPARAÍSO DE GOIÁS-GO E  
DE VILA BOA-GO**

Brasília  
2016



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

MARCELO MAIOLINO MARTINS

**AMPLITUDE DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO CONSELHO DE  
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DOS MUNICÍPIOS DE VALPARAÍSO DE GOIÁS-GO  
E DE VILA BOA-GO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública

Orientadora: Profa. Dra. Andréa de Oliveira Gonçalves

Brasília

2016

Maiolino Martins, Marcelo

MM386a Amplitude da participação da comunidade no Conselho de Alimentação Escolar dos Municípios de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO / Marcelo Maiolino Martins; Orientador Profa. Dra. Andréa de Oliveira Gonçalves. -- Brasília, 2016.

151 p

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciências Sociais) -- Universidade de Brasília, 2016.

1. Amplitude de Participação. 2. Conselho de Alimentação Escolar. 3. Controle Social. 4. Fiscalização. 5. Políticas Públicas. I. Gonçalves, Profa. Dra. Andréa de Oliveira, orient. II. Título.

MARCELO MAIOLINO MARTINS

**AMPLITUDE DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO CONSELHO DE  
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DOS MUNICÍPIOS DE VALPARAÍSO DE GOIÁS-GO E DE  
VILA BOA-GO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, da Universidade Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa. Dra. Andrea de Oliveira Gonçalves**

Universidade de Brasília - Presidente

---

**Prof. Dr. Geraldo Eustáquio Moreira**

Universidade de Brasília - Membro Interno

---

**Prof. Dr. Remi Castioni**

Universidade de Brasília - Membro Externo

---

**Prof. Dr. Luís Honorato da Silva Jr.**

Universidade de Brasília - Membro Suplente

Brasília, 12 de dezembro de 2016

A meus pais  
Manoel Joaquim Rodrigues Martins  
e  
Lair Gardés Maiolino (*in memoriam*)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço às relações materiais de causa e efeito, que, numa infindável reação em cadeia, teceram a trama da minha vida e me trouxeram até aqui; ao meu pai, “Seu” Joaquim, cuja incomparável gentileza e encantadora erudição puseram minha cabeça nas nuvens; e à minha mãe, “Dona” Lair, cujo inabalável pragmatismo e inarredável senso de dever fincaram meus pés no chão.

Agradeço às mulheres que me acompanharam por um pedaço dessa estrada e que me proporcionaram tanto amor, companheirismo e prazer, sem os quais não haveria motivação para viver; especialmente, a Adriana Neves, minha companheira nessa jornada de agora, pelas lições diárias de humanidade, paciência, tolerância, respeito, delicadeza, técnicas de faxina, conservação de alimentos, organização da casa, economia doméstica, produção de artesanatos e, acima de tudo, de humor e de amor.

Agradeço aos amigos, pelo exemplo daquilo que quero ser; aos desafetos, pelo exemplo daquilo que não quero ser; e a todos os colegas de trabalho e de curso que, ao longo desta empreitada acadêmica, reservaram um minutinho para me dirigir uma palavra de apoio e motivação, quando pensei em desistir.

Agradeço aos meus professores, todos eles, sem os quais a minha visão de mundo seria pequena, obscura, irracional e mística e, entre os da UnB, à minha orientadora, que me ajudou a chegar até aqui.

Incluo, nesta lista de agradecimentos, os conselheiros que se dispuseram a colaborar na pesquisa de campo.

Agradeço, também, às pessoas que me proporcionaram oportunidades e peço desculpas àquelas cujo inestimável incentivo, por medo ou imaturidade, eu não soube aproveitar.

Por fim, peço perdão a todos a quem não ofereci o melhor de mim e a todos de quem exigi mais do que tinham para dar.

“[...]

*Hey Satan, paid my dues*

*Playing in a rocking band*

*Hey mama, look at me*

*I'm on my way to the promised land, whoo!*

*I'm on the highway to hell*

*Highway to hell*

*Highway to hell*

[...]”

AC/DC

## RESUMO

O controle social dos recursos públicos está disseminado pela sociedade em diversas formas. Uma delas é o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Trata-se de uma instância de participação da sociedade no controle social, exigida pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) como condição para o repasse de verbas. O CAE é, por assim dizer, a esquina onde a sociedade se encontra com o Poder Público com o objetivo de fiscalizá-lo no âmbito de execução do Pnae. Em vista dessa responsabilidade, cabe avaliar até que ponto essa participação tem surtido o efeito que se espera. Com esse objetivo, este trabalho avaliou a amplitude de participação da sociedade nos CAE de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO. Ambos situam-se na Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (Ride-DF) que engloba os municípios limítrofes à capital federal e têm, respectivamente, o maior e o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desse território, excetuando o próprio Distrito Federal. A investigação, que lançou mão da metodologia desenvolvida por SILVA (2005), e que foi aplicada, inicialmente, nos Conselhos Municipais de Saúde de Porto Alegre-RS e de Montevidéu, avaliou que o colegiado de Valparaíso de Goiás-GO tem uma amplitude de participação com tendência “Aberta”, enquanto que seu congênere de Vila Boa-GO tem amplitude de participação com tendência “Restrita”. Esse resultado parece não apenas confirmar a eficácia da metodologia de SILVA (2005), aplicada em sua pesquisa sobre a amplitude de participação dos Conselhos Municipais de Saúde de Porto Alegre-RS e de Montevidéu, no Uruguai, mas também revelar que a atuação dos CAE – e, possivelmente, de conselhos de fiscalização em geral – depende de um conjunto de fatores, entre os quais destacam-se colaboração do poder público, empenho dos membros, capacitação, reconhecimento e participação da sociedade.

**Palavras-chave:** Amplitude de Participação. Conselhos de Alimentação Escolar. Controle Social. Fiscalização. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The social control of public resources is disseminated within our society in various forms. One of them is the School Feeding Council – CAE. It is an instance of people's participation in social control, required by the National School Feeding Program – Pnae as a condition for the transfer of funds. The CAE is like the corner where the society's representatives meet the Public Authorities in order to supervise them in the accomplishment of the Pnae. Having that in mind, it is necessary to verify to what extent this participation has had the expected effect. With this aim, this study evaluated the extent of participation of the society in the CAE of Valparaíso de Goiás and of Vila Boa. Both are located in the State of Goiás, within the Integrated Economic Development Region of the Federal District (Ride-DF), which encompasses the municipalities bordering the federal capital, and have, respectively, the largest and lowest Human Development Index (HDI) in that territory, except for the Federal District itself. The research, which used the methodology developed by SILVA (2005) and initially applied in the Municipal Councils of Health of Porto Alegre, in the State of Rio Grande do Sul, and Montevideo, the capital of Uruguay, evaluated that the collegiate of Valparaíso de Goiás has a range of participation with tendency to "Open", while its counterpart of Vila Boa has a range of participation with a "Restricted" tendency. This result seems not only to confirm the effectiveness of SILVA's (2005) methodology but also shows that the performance of the CAE – and, possibly, oversight councils in general – depends on a number of factors, such as the collaboration of the public authorities, commitment of members, training, recognition and participation of the local society.

**Keywords:** Range of Social Participation. School Feeding Council. Government Oversight. Public Policies.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b>	Modelo Analítico de Pesquisa.....	29
<b>Quadro 2</b>	Tipologia da amplitude de participação da Comunidade no Conselho de Alimentação Escolar (CAE) .....	53
<b>Quadro 3</b>	Fontes dos documentos e quantidade de páginas.....	58
<b>Quadro 4</b>	Categorização do indicador Implantação e Departamentalização do CAE de Valparaíso.....	77
<b>Quadro 5</b>	Categorização do indicador Implantação e Departamentalização do CAE de Vila Boa-GO de Goiás-GO.....	80
<b>Quadro 6</b>	Comparação dos resultados do indicador “Implantação e Departamentalização” .....	83
<b>Quadro 7</b>	Categorização do indicador Avaliação de Necessidades do CAE de Valparaíso de Goiás-GO.....	87
<b>Quadro 8</b>	Categorização do indicador Liderança do CAE de Valparaíso de Goiás-GO	89
<b>Quadro 9</b>	Categorização do indicador Mobilização de Recursos do CAE de Valparaíso de Goiás-GO.....	91
<b>Quadro 10</b>	Categorização do indicador Processo Decisório do CAE de Valparaíso de Goiás-GO.....	93
<b>Quadro 11</b>	Categorização do indicador Comunicação do CAE de Valparaíso de Goiás-GO.....	95
<b>Quadro 12</b>	Categorização do indicador Influência e Interação do CAE de Valparaíso de Goiás-GO.....	97
<b>Quadro 13</b>	Categorização do indicador Metas de Desempenho e Treinamento do CAE de Valparaíso de Goiás-GO.....	99
<b>Quadro14</b>	Categorização do indicador Avaliação de Necessidades do CAE de Vila Boa-GO.....	103
<b>Quadro 15</b>	Categorização do indicador Liderança do CAE de Vila Boa-GO.....	105
<b>Quadro 16</b>	Categorização do indicador Mobilização de Recursos do CAE de Vila Boa-GO.....	108
<b>Quadro 17</b>	Categorização do indicador Processo Decisório do CAE de Vila Boa-GO..	110
<b>Quadro 18</b>	Categorização do indicador Comunicação do CAE de Vila Boa-GO.....	112

<b>Quadro 19</b>	Categorização do indicador Influência e Interação do CAE de Vila Boa-GO.....	114
<b>Quadro 20</b>	Categorização do indicador Metas de Desempenho e Treinamento do CAE de Vila Boa-GO.....	116
<b>Quadro 21</b>	Comparação dos resultados dos indicadores da Dimensão “Amplitude de Participação”.....	120
<b>Quadro 22</b>	Sugestões de melhorias do indicador Implantação e Departamentalização...	131
<b>Quadro 23</b>	Sugestões de melhorias do indicador Avaliação de Necessidades.....	132
<b>Quadro 24</b>	Sugestões de melhorias do indicador Liderança.....	133
<b>Quadro 25</b>	Sugestões de melhorias do indicador Mobilização de Recursos.....	133
<b>Quadro 26</b>	Sugestões de melhorias do indicador Processo Decisório.....	134
<b>Quadro 27</b>	Sugestões de melhorias do indicador Comunicação.....	134
<b>Quadro 28</b>	Sugestões de melhorias do indicador Influência e Interação.....	135
<b>Quadro 29</b>	Sugestões de melhorias do indicador Metas de Desempenho e Treinamento	135

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Resultado da fiscalização da CGU.....	20
<b>Tabela 2</b>	Composição do Conselho de Alimentação Escolar.....	22
<b>Tabela 3</b>	Distribuição do Produto Interno Bruto, com valor adicionado bruto. Município de Valparaíso de Goiás-GO.....	79
<b>Tabela 4</b>	Distribuição do Produto Interno Bruto, com valor adicionado bruto. Município de Vila Boa-GO.....	69

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b>	Amplitude de Participação dos CMS.....	30
<b>Figura 2</b>	Diagrama das dimensões e subdimensões da amplitude de participação da sociedade em conselhos.....	49
<b>Figura 3</b>	Distribuição espacial da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.....	65
<b>Figura 4</b>	Amplitude de Participação de Valparaíso de Goiás-GO.....	100
<b>Figura 5</b>	Amplitude de Participação do CAE de Vila Boa-GO.....	118
<b>Figura 6</b>	Caráter híbrido do CAE .....	137
<b>Figura 7</b>	Comparativo das Amplitudes de Participação.....	138

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>AEE</b>	Atendimento Educacional Especializado
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>Bird</b>	Banco Mundial
<b>CAE</b>	Conselho de Alimentação Escolar
<b>CF-88</b>	Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CME</b>	Campanha da Merenda Escolar
<b>CMS</b>	Conselho Municipal de Saúde
<b>CNAE</b>	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
<b>CNME</b>	Campanha Nacional da Merenda Escolar
<b>FAO/ONU</b>	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
<b>Fisi</b>	Fundo Internacional de Socorro à Infância
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FPM</b>	Fundo de Participação dos Municípios
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IP</b>	Instituições Participativas
<b>Ipea</b>	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil

<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>PF</b>	Polícia Federal
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PPC</b>	Paridade do Poder de Compra
<b>Pnae</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNDR</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>POA</b>	Porto Alegre
<b>Ride-DF</b>	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
<b>Sudeco</b>	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>TCM-GO</b>	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>Unicef</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>Usaid</b>	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
1.1 História da Alimentação Escolar no Brasil .....	17
1.2 Execução e Acompanhamento do Pnae.....	19
<b>2. PROBLEMA DE PESQUISA.....</b>	<b>25</b>
2.1 Modelo Analítico de Pesquisa.....	29
<b>3. OBJETIVOS.....</b>	<b>32</b>
3.1 Objetivo Geral.....	32
3.2 Objetivos Específicos.....	32
<b>4. JUSTIFICATIVA.....</b>	<b>33</b>
<b>5. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>36</b>
5.1 Descentralização, Participação e Controle Social .....	37
5.2 Estratégias de Avaliação de Efetividade.....	44
<b>6. AMPLITUDE DE PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>48</b>
<b>7. PERCURSO METODOLÓGICO.....</b>	<b>54</b>
7.1 Modo de Investigação.....	55
7.2 As técnicas e o instrumento.....	56
7.3 Critérios de Seleção dos Sujeitos.....	57
7.4 Levantamento de Dados.....	57
7.4.1 Análise Documental.....	57
7.4.2 Análise de Conteúdo.....	58
7.5 Escolha do IDH como Filtro de Pesquisa.....	61
7.6 A escolha das Cidades.....	64
7.6.1 Valparaíso de Goiás-GO.....	66
7.6.2 Vila Boa-GO.....	68
<b>8. RESULTADOS.....</b>	<b>71</b>
8.1 Histórico dos CAE dos municípios de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO.....	73
8.1.1 Dimensão Histórica.....	74
8.1.1.1 Valparaíso de Goiás-GO.....	75
8.1.1.1.1 Indicador Implantação e Departamentalização	75
8.1.1.2 Vila Boa-GO.....	78
8.1.1.2.1 Indicador Implantação e Departamentalização	78

8.1.2 Olhar sobre os Dois Conselhos.....	81
8.2 Dimensão Amplitude de Participação.....	85
8.2.1 Tradução de Demandas.....	85
8.2.1.1 Valparaíso de Goiás-GO.....	85
8.2.1.1.1 Indicador Avaliação de Necessidades.....	85
8.2.1.1.2 Indicador Liderança.....	88
8.2.1.1.3 Mobilização de Recursos.....	90
8.2.2 Subdimensão Gestão.....	92
8.2.2.1.1 Indicador Processo Decisório.....	92
8.2.2.1.2 Indicador Comunicação.....	94
8.2.2.1.3 Indicador Influência e Interação.....	96
8.2.2.1.4 Indicador Metas de Desempenho e Treinamento..	98
8.3 Resultado de Valparaíso de Goiás-GO.....	100
8.4 Vila Boa-GO.....	102
8.4.1 Indicador Avaliação de Necessidades.....	102
8.4.2 Indicador Liderança.....	104
8.4.3 Indicador Mobilização de Recursos.....	106
8.4.4 Subdimensão Gestão.....	109
8.4.4.1 Vila Boa-GO.....	109
8.4.4.1.1 Indicador Processo Decisório.....	109
8.4.4.4.2 Indicador Comunicação.....	111
8.4.4.4.3 Indicador Influência e Interação.....	113
8.4.4.4.4 Indicador Metas de Desempenho e Treinamento	115
8.5 Resultado de Vila Boa-GO.....	118
8.6 Visão comparativa entre os conselhos analisados.....	120
<b>9. PRODUTO TÉCNICO .....</b>	<b>125</b>
9.1 Propostas de alterações no funcionamento do CAE.....	125
9.2 O papel do FNDE nas mudanças.....	129
9.3 Sugestões de melhoria para os CAE de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO.....	130
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>136</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>142</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>148</b>

## CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) foi o ponto alto de um processo de redemocratização que reivindicou, não apenas o fim de regime militar, mas também a ampliação de instâncias de envolvimento direto da sociedade civil organizada no direcionamento e na execução de políticas públicas.

Frente a esse novo cenário institucional, a população, pouco a pouco, reivindicou maior participação na formulação, condução e fiscalização dos programas governamentais que lhe são afetos. Desde então, esse processo de descentralização abriu as portas para que os municípios, em articulação com a sociedade, assumissem parte da gestão da saúde e da educação, por exemplo. Por trás desse movimento, estava a premissa de que, por estar mais próximo do cidadão, o gestor municipal poderia, pelo menos em tese, atendê-lo melhor e de modo adequado à realidade local.

Nesse sentido, Portantiero (1989 apud GRAU, 1996) argumenta que, no campo político, esse movimento da sociedade implica uma forma de organização que aproxime representantes e representados, que desburocratize a gestão e a torne mais transparente e que incremente a participação do cidadão.

Uma das vertentes dessa tendência à descentralização, além do consequente aumento da articulação entre o poder público e a sociedade civil, foi a criação de conselhos dos mais diversos, tanto em nível federal quanto estadual e municipal, encarregados de sugerir, propor, orientar, deliberar ou fiscalizar a ação de órgãos e a execução de políticas públicas.

É nesse contexto que se insere o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), objeto deste estudo. Esse colegiado, presente em todos os municípios e estados, é legalmente encarregado de fiscalizar, deliberar e assessorar, no seu respectivo âmbito de atuação, a execução por parte do respectivo Poder Executivo, do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), conforme determinado pelo art. 19 da Lei 11.947/2009 (BRASIL, 2009) e pelo art. 35 da Resolução nº 26/2013 (BRASIL, 2013) do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação <sup>1</sup> (FNDE), a autarquia repassadora dos recursos do Pnae.

---

<sup>1</sup> Ambos os documentos disponíveis no Sistema de Legislação do FNDE, em <<http://intranet.fnde.gov.br/index.php/legislacao>>.

## 1.1 História da Alimentação Escolar no Brasil

O modelo atual de política nacional de alimentação escolar é o resultado de um esforço de quase um século para melhorar a saúde da população. Desde as primeiras décadas do século XX, a importância da alimentação escolar, pouco a pouco, ganhou reconhecimento e, com isso, passou a ter uma política própria; contribuinte, mas independente das iniciativas gerais focadas na saúde pública.

Com a crescente urbanização e industrialização do País, e paralelamente ao fortalecimento do Estado, tem início a preocupação com a saúde como uma política pública. Assim, em 1930, foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública, passando a se chamar Ministério da Educação e Saúde em 1937.

Nas décadas seguintes, uma série de pesquisas sobre a condição alimentar da população, especialmente operária e escolar, detectou generalizado quadro de desnutrição. De fato, entre 1942 e 1948, levantamento realizado no Distrito Federal (então Rio de Janeiro) detectou grande carência de nutrientes entre os estudantes das escolas públicas primárias (STEFANINI, 1997, p. 26).

É nesse contexto que surge o embrião do que virá a ser o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, por proposta do então Instituto de Nutrição. A ideia, porém, não foi adiante por indisponibilidade de recursos. Na década seguinte, um ambicioso Plano Nacional de Alimentação e Nutrição deu origem ao Programa de Alimentação Escolar, que distribuía leite em pó para nutrição materno-infantil. A iniciativa recebia financiamento do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), então denominado Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi).

Somente no ano de 1955, foi assinado, pelo presidente Café Filho, o Decreto nº 37.106 (BRASIL, 1955), que instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação, efetivada por intermédio de acordo de cooperação com o próprio Fisi e outros organismos internacionais. No ano seguinte, com a edição do Decreto nº 39.007, de 11 de abril (BRASIL, 1956), a Campanha passou, então, a se chamar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de abranger todo o território nacional.

Em 1965, o nome da CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto nº 56.886/65 (BRASIL, 1965). Nesse período, ainda era dependente, em larga medida, da ajuda internacional, principalmente a oferecida pelos Estados Unidos, por intermédio de iniciativas como a “Alimentos para a Paz”, financiada pela Agência

dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid); o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar; além do Programa Mundial de Alimentos (PMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU). O nome “Programa Nacional de Alimentação Escolar” foi adotado somente em 1979, quando essa política pública já era financiada com recursos do Ministério da Educação.

A CF-88 (BRASIL, 1988), assegurou o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar específico a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Até 1994, porém, a execução do programa era centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros via licitação, fazia o controle de qualidade e distribuía os alimentos por todo o País.

A descentralização foi instituída pela Lei nº 8.913, de 12/7/94 (BRASIL, 1994), por meio de convênios com os municípios e Secretarias de Educação estaduais, que ficaram encarregadas de suas redes e das redes dos municípios que ainda não houvessem aderido ao instrumento.

Nos moldes atuais, ou seja, já sob o gerenciamento do FNDE, a descentralização foi consolidada por intermédio da Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/98 (BRASIL, 1998), que determinou o repasse direto a municípios e secretarias de modo automático, sem a necessidade de convênio, acordo, acerto, ajuste ou qualquer outro mecanismo similar.

Nos anos seguintes, sucessivas reedições da Medida Provisória 1.784 promoveram diversos avanços no programa: em 2000, foram instituídos os CAE como órgãos deliberativos, fiscalizadores e de assessoramento para a execução do Programa. Em 2001, foi estabelecida a obrigatoriedade de que, pelo menos, 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam usados na aquisição de gêneros básicos e o respeito ao hábito alimentar local. Em 2006, passou a ser exigida a presença de nutricionista como responsável técnico pelo Programa.

Em 2009, a Lei nº 11.947, de 16 de junho, que rege o Programa atualmente, estendeu o benefício para toda a rede pública de educação básica, inclusive aos alunos participantes do Programa Mais Educação<sup>2</sup>, e de jovens e adultos, e a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos originários da agricultura familiar. Outra mudança muito importante foi a inclusão do atendimento, em 2013,

---

<sup>2</sup> Programa ofertado às escolas públicas de ensino fundamental, consiste no desenvolvimento de atividades de educação integral que expandem o tempo diário de escola para o mínimo de sete horas

para os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado (AEE), para os da Educação de Jovens e Adultos semipresencial e para aqueles que estão matriculados em escolas de tempo integral.

Ao fim desse longo processo, a alimentação escolar consolidou-se como uma política pública de caráter permanente cujo objetivo é focado na educação tendo a nutrição como meio e não como um fim.

## **1.2 Execução e acompanhamento do Pnae**

Em 2015, o programa transferiu à conta dos municípios R\$ 3,7 bilhões<sup>3</sup>, destinados a 42 milhões de estudantes, cerca de 20% da população brasileira. Essa cifra refere-se, apenas, à contribuição da União por conta do caráter suplementar do Pnae, pois a CF-88 estabelece, em seu artigo 208, que a Educação é dever do Estado e que se efetiva por meio das três esferas de governo (União, estados e municípios).

No âmbito de cada ente, as responsabilidades em relação ao Pnae são divididas: à administração pública cabe a execução; aos representantes da sociedade, a fiscalização. Assim, a razão de existir do CAE é verificar se o Pnae está sendo executado como se deve.

Apesar desse objetivo, entrevista exploratória realizada entre os servidores do FNDE encarregados de analisar as prestações de contas do Pnae revelou que praticamente todas elas trazem o aval do conselho. No entanto, segundo declararam os especialistas, a maioria das prestações de contas apresenta problemas.

Essa percepção encontra respaldo no Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 19/2014, da CGU, sintetizado no quadro a seguir. O documento, elaborado com base em ação de fiscalização realizada em 1313 escolas de 255 municípios de até 500 mil habitantes, de todo o País, entre agosto de 2011 e março de 2013, detectou que apenas 33% dos Conselhos investigados atuavam de forma “satisfatória”, ou seja, rigorosamente de acordo com o que determina a legislação.

---

<sup>3</sup> Segundo informação da Coordenação de Execução Financeira da Alimentação da Coordenação-Geral do Pnae, em 24/6/2015.

Tabela 1 – Resultado da fiscalização da CGU

<b>Objeto da fiscalização</b>	<b>Municípios</b>	<b>Percentual (%)</b>
Cumprimento das formalidades de nomeação	244	97
Cumprimento das formalidades de composição	235	93
Não elabora planejamento	149	59
Falta de infraestrutura	102	40
Atua da forma prevista da legislação	83	33
Emitiu parecer sobre a Prestação de Contas	202	80
Não atua no processo de licitação	157	62
Não atua na escolha dos alimentos	110	44
Não verifica qualidade / quantidade	107	42
Não verifica condições de armazenagem	97	38
Não examina a Prestação de Contas na forma da lei	50	20
Não possui regimento interno	63	25
Não receberem treinamento / qualificação	131	52

Fonte: Controladoria-Geral da União (Brasil, 2014).

A realidade apontada pelo relatório da CGU pode afetar o que Silva (2005) chamou de “amplitude de participação” da comunidade, em seu estudo sobre os conselhos municipais de saúde (CMS) de Porto Alegre-RS e de Montevideu, Uruguai. Sua investigação avaliou que o Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre-RS tem uma amplitude de participação “aberta”, refletindo uma maior interferência da população nas decisões do colegiado; enquanto a de seu congênere montevideano foi classificada como “restrita”, consequência de um menor poder de intervenção dos cidadãos no que diz respeito às deliberações do conselho. Esse resultado confirmou a hipótese segundo a qual quanto maior a amplitude de participação, maior tende a ser a influência da comunidade nas deliberações do conselho que a representa no âmbito da política pública em questão.

Não há razão para supor que, no caso dos CAE, essa mesma relação – participação diretamente proporcional à amplitude – não ocorra, com um agravante: como o formato do conselho é definido em lei, há pouca margem para experiências locais que assegurem a participação social por intermédio da abertura do colegiado à atuação espontânea de representantes de outros segmentos sociais ou de pessoas simplesmente interessadas em colaborar, salvo no caso de a comunidade representada reconhecer o conselho como seu, a ponto de impregná-lo de características próprias que permeiem e superem o engessamento

legal, a exemplo do que Silva (2005) observou no Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre-RS:

O CMS/POA mesmo tendo uma estrutura de comissões flexíveis e sendo implantado pela legislação demonstra que passou a ser plenamente ativo, pois a comunidade o reconhece como sendo um projeto próprio, e que, mesmo sendo imposto pela legislação, revestiu-se com traços culturais do grupo, encontrando eco em algo que se encaixa na história do dia-a-dia da comunidade (SILVA, 2005, p. 136).

Todavia, não se deve contar com a perspectiva de que todos os CAE passem, por conta própria, por essa evolução, tampouco essa esperança serve de base para uma política pública consistente, em que pese o fato de haver, em diversas cidades, experiências positivas de interação entre o CAE e o poder público que asseguraram uma maior abertura à participação da sociedade nas deliberações do colegiado.

A esse respeito, ao abordar o sucesso alcançado por alguns municípios na execução do Pnae, Turpin (2009, p. 39) destaca:

Um dos pontos principais na avaliação das ações de apoio à agricultura familiar foi a **integração** entre a comunidade e os vários segmentos governamentais e sociais. Quando há um **trabalho conjunto**, em que os interesses são negociados e a Prefeitura tem visão e **vontade política**, acreditando que tais ações visam à desconcentração de renda e ao fortalecimento da economia local, é possível realizar projetos com resultados positivos.

As percepções de Silva (2005) sobre os CMS e de Turpin (2009) sobre os CAE estão alinhadas e demonstram a importância da abertura do poder público à participação da sociedade como fator de sucesso na execução de políticas públicas e de maior amplitude de participação.

Essa amplitude de participação é definida por Silva (2005) a partir de características históricas e de gestão que modelam a estrutura e definem o funcionamento do conselho de modo a dar à comunidade um maior ou menor poder de influência na condução da política pública em questão, no caso, da alimentação escolar. Tal amplitude delimita-se por duas dimensões: (RIFKIN et al., 1989) a “histórica”, que trata do contexto de como a organização – no caso deste estudo, o CAE – surgiu; e a “amplitude de participação”, propriamente dita, ou tipologia de participação, que, segundo Likert (1975), é definida pelo nível de interação e participação das pessoas em todo o processo organizacional.

Tem-se, então, no que diz respeito a conselhos e colegiados, de modo geral, e ao CAE, em particular, que é a atuação dos membros – viabilizada ou restringida pelas características inerentes ao colegiado – que define a amplitude de participação da sociedade por intermédio desse mesmo colegiado, que, pelo menos em tese, representa essa sociedade, sendo este último aspecto o enfoque deste estudo, tendo como referência o trabalho de Silva (2005).

No caso do CAE, um importante aspecto de sua dimensão histórica é o fato de sua criação ter se dado por exigência legal e não por organização voluntária da sociedade. Os membros do CAE são definidos em lei e a escolha do representante de cada segmento requer eleição específica da respectiva entidade de classe, o que abre as portas para a articulação política, a troca de favores e a pressão.

O CAE é composto pelos seguintes membros<sup>4</sup>:

Tabela 2 – Composição do Conselho de Alimentação Escolar

<b>Qtde.</b>	<b>Origem</b>	<b>Observação</b>
1	Poder Executivo	Não pode ser presidente
2	Docentes, discentes ou trabalhadores em educação	Indicados pelo órgão em assembleia específica. Discente deve ser maior de 18 anos ou emancipado
2	Pais de alunos	Indicados por associação de pais e mestres em assembleia específica
2	Entidades civis	Indicados por entidades civis organizadas em assembleia específica

Fonte: Sistema FNDElegis<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Resolução nº 38, de 23 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004).

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?cod\\_menu=360&cod\\_modulo=21&acao=abrirTreeview](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?cod_menu=360&cod_modulo=21&acao=abrirTreeview)>.

Suas atribuições são as seguintes<sup>6</sup>:

- Acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos princípios e diretrizes do Pnae e a aplicação dos recursos;
- Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas e aceitabilidade dos cardápios;
- Receber o Relatório Anual de Gestão do Pnae e emitir parecer conclusivo;
- Comunicar ao FNDE e órgãos de controle qualquer irregularidade, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE<sup>7</sup>;
- Fornecer informações e apresentar relatórios de execução do Pnae;
- Apreciar a Prestação de Contas; e
- Elaborar o Regimento Interno.

Dada a lista de atribuições do colegiado, é de se esperar que seus membros devam dominar certos conhecimentos técnicos e ter noções de Contabilidade e Direito, especialmente no que diz respeito ao funcionamento do Pnae e à realização de licitações, o que implica conhecer a Lei 8.666/93. Tendo em conta que a criação do CAE se deu na esteira do clamor da sociedade por maior participação política, caberia, então, perguntar se o que se espera do conselho, tendo em vista suas atribuições, não seria um rol de responsabilidades e competências excessivamente técnico, o que contrariaria a intenção original do colegiado.

Nesse sentido, Guizardi e Pinheiro (2006, p. 804) enfatizam que “a legitimidade da argumentação técnico-científica tende a impor o silêncio às experiências populares e a desautorizar o posicionamento de seus representantes, ao colocar-se como requisito ao diálogo”. Disso, resulta uma relação assimétrica de poder entre quem representa o poder público, do qual faz uso de todo o seu aparato, e quem, vindo das classes populares, mal consegue dialogar com o mesmo nível técnico ou “visualizar” as complexas relações de poder e autoridade que se escondem por trás dos discursos e dos números.

Há que se ressaltar, ainda, que o CAE é fruto de uma norma; não é resultado de uma iniciativa espontânea da população. Uma das possíveis consequências dessa institucionalização é a burocratização, que cria dentro do colegiado duas categorias de membros: os representantes

---

<sup>6</sup> Resolução nº 38, de 23 de agosto de 2004 (BRASIL, 2004).

<sup>7</sup> Refere-se à obrigação de o poder público disponibilizar recursos materiais e demais condições de funcionamento, inclusive, se for o caso, a entrega de documentos para análise.

da burocracia e os representantes da população. De acordo com Sposati e Lobo (1992), essas diferenças, que, no seio de um conselho transformam-se em desigualdade, prejudicam a “alteridade” da representação. Para eles, “a representatividade deve ter a capacidade de se contrapor, influir ou assumir efetivamente seu poder de *alter*. Num jogo de palavras, essa alteridade deve ter poder de fazer alteração, entendida desde ‘barulho’ até ‘mudança’ (SPOSATI e LOBO, 1992, p. 376).

## CAPÍTULO 2

### PROBLEMA DE PESQUISA

A CF-88 apontou o caminho da descentralização e incentivou a disseminação do controle social, o que culminou com a abertura de múltiplos espaços de participação da população. Esse processo se deu por diferentes vias, resultando, assim, formas diversas de transferência ou compartilhamento de responsabilidades.

Arretche (1996, p. 1) identificou algumas formas de descentralização: a “desconcentração”, que ocorre quando existe transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; a “delegação”, que diz respeito à transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; a “transferência de atribuições”, por intermédio da qual é realizado o repasse de recursos e funções de gestão para agências não vinculadas institucionalmente ao governo central; e, finalmente, a “privatização ou desregulação”, resultado da transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas.

Segundo Streck e Adams (2006, p. 112) os conselhos, quaisquer que sejam, podem ser compreendidos, de acordo com suas características e campos de atuação, como:

- **Gestores de programas governamentais**, como merenda ou alimentação escolar, ensino fundamental;
- **De políticas setoriais**, por meio da elaboração, implantação e controle das políticas públicas definidas por leis federais;
- **Temáticos**, que visam acompanhar ações governamentais; e
- **Conselhos com temáticas mais amplas** como os de Desenvolvimento Municipal, Desenvolvimento Urbano etc.

Frente a todas essas definições, observa-se que o CAE é, principalmente, um conselho **gestor**, mas não somente isso; também é um importante pilar de uma **política pública setorial**, faz o acompanhamento de uma ação de governo de caráter nacional, embora de execução local, e interfere, indiretamente, em um tema bastante amplo como o desenvolvimento do município ou mesmo da região em que se encontra inserido.

No que diz respeito ao grau de descentralização, o CAE situa-se no caso de “delegação”, uma vez que coube ao município a execução de um serviço mediante o repasse regular de verbas federais, das quais o Executivo local deve prestar contas à União e à sociedade. Disso resulta todo o processo de transferência de recursos destinados a uma política pública nacional e a respectiva prestação de contas, o que justifica a necessidade, do ponto de vista contábil, de haver participação direta da sociedade em uma instância de fiscalização. Em vista disso, a razão de existir dos conselhos está plenamente justificada.

Além dessas visões formalistas, caberia perguntar se a representação da sociedade no controle é realmente efetiva e, em caso negativo, por que não o é. Ao se cotejar o objetivo desses colegiados frente à percepção dos servidores do FNDE que fazem a análise das prestações de contas e ao relatório da CGU, mencionados na Introdução, é possível inferir que o desempenho dos CAE talvez esteja aquém do que seria desejado, não existindo, porém, dúvida quanto à importância de uma instância de controle como essa, resta investigar as possíveis razões para esse possível baixo desempenho.

A premissa por trás da pesquisa de Silva (2005), mencionada brevemente na Introdução, é a de que quanto maior a participação da sociedade maior a amplitude e, conseqüentemente, mais efetiva é a atuação desses colegiados. Todavia, no que diz respeito aos conceitos de “participação” e “conselhos”, cabem algumas considerações.

Desde a promulgação da CF-88, portanto, já em pleno processo de transferência de atribuições e de criação de espaços de diálogo entre governo e sociedade, os “conselhos tornaram-se espaços políticos públicos onde são representados, formal e publicamente, os interesses dos representantes da população” (CORTES, 1998 apud SILVA 2005).

Streck e Adams (2006, p. 111), por sua vez, definem conselho como uma forma de participação híbrida: situando-se, por um lado, no contexto das instituições oficiais e, por outro, mantendo a possibilidade de forte vinculação com as bases da sociedade que representam em determinado tema ou segmento social. É nesse aspecto que se espera a “participação” da sociedade por meio dos seus representantes no conselho.

“Participação”, também, é processo constante de vir-a-ser, pelo qual grupos compartilham necessidades, adotam decisões e estabelecem mecanismos para atendê-las, visando ao interesse coletivo rumo à emancipação social (SILVA, 1999).

Entre a representação mencionada por Cortes (1998 apud SILVA 2005) e a consecução do processo de vir-a-ser ao qual se refere Silva (1999) há uma área de risco: os

interesses dos “representantes da população” não são, necessariamente, os mesmos da “população”. O processo de escolha, como um filtro, seleciona os representantes e pode provocar um descompasso entre a suposta, desejada e esperada relação biunívoca entre representantes e representados.

De fato, Grau (1996, p. 121) destaca intensa formalização da participação por meio de normas jurídicas e pela adoção de procedimentos e instâncias orgânicas. Esse envolvimento, no entanto, segundo a autora, resulta da ação deliberada de administrações municipais dominadas por partidos políticos, frequentemente de orientação popular, o que lhes abre espaço para a escolha dos principais projetos de investimento daquela localidade.

Nessa linha, Arretche (1996, p. 6) vai além ao apontar que a legalidade da descentralização, como a criação dos conselhos, não é condição suficiente para promover a participação, que, segundo a autora, pode, sim, romper as estruturas de poder centralizadas e liberar a capacidade de iniciativa da sociedade.

Especialmente nos países latino-americanos, os interesses não dominantes tendem a ser excluídos dos processos decisórios graças a mecanismos de filtragem das estruturas de poder, o que inclui líderes políticos e servidores públicos (CARDOSO, 1985, p. 165). Cortes (2002, p. 21) corrobora essa visão ao afirmar que os países em desenvolvimento caracterizam-se pela fraqueza ou ausência da sociedade civil organizada, capaz de contrabalançar o poder político das elites econômicas e militares em aliança com a burocracia estatal.

Frente à literatura, os colegiados em geral são reconhecidos como importantes instâncias de participação da sociedade, mas não necessariamente como uma instância efetiva, sendo, frequentemente, usados muito mais como um instrumento de legitimação da atuação governamental do que como uma arena de negociação, de fiscalização ou de aferição dos interesses da população. É nesse contexto que se inserem os CAE: se, por um lado, cabe-lhes um papel de preponderância frente ao Poder Executivo local no âmbito da fiscalização, assessoramento e deliberação na condução do Pnae; por outro não é possível ter certeza de que seus membros atuem, de fato, de forma independente.

Analisando o histórico desse colegiado, percebe-se que ele surgiu “de cima para baixo”, em 2000, antes mesmo da edição da Lei 11.947/2009 e resoluções do FNDE que a regulamentam. Esses textos, por sua vez, determinam quais representantes da sociedade devem participar: um membro do próprio Poder Executivo, dois prepostos de entidades sindicais ou de associação de alunos, dois pais de alunos e dois indicados por entidades da sociedade civil. Em

que pese o fato de que, à primeira vista, essa composição pareça democrática e representativa da população, tendo em vista a forma de escolha (por assembleia específica) e os diversos segmentos sociais participantes, é um modelo fortemente institucionalizado, o que impõe, se não uma barreira, ao menos um filtro à participação espontânea e à iniciativa voluntária dos cidadãos.

Tendo essa realidade como pano de fundo, a pergunta que precisa ser respondida é a seguinte: qual a amplitude de participação da sociedade no Conselho de Alimentação Escolar? Se ampla, há efetiva interação com a sociedade. Se a amplitude for restrita, o caminho para mitigar esse problema passaria pelo redesenho do sistema Pnae-CAE.

A depender da resposta, o desafio que se coloca às instâncias de participação da sociedade é transformar esses espaços em uma oportunidade real de intervenção e de fiscalização da ação do poder público e não de mera sanção da atuação governamental.

Silva (2005) utilizou os critérios de Rifkin et al. (1989), Likert (1975) e Demo (1996), para definir critérios a partir dos quais se considera como “ampla” a participação da sociedade em conselhos de representação popular. Tais critérios estão consolidados no Quadro 2 – Tipologia da Amplitude de Participação da Comunidade no Conselho de Alimentação Escolar (CAE), na seção “Dimensões da Amplitude de Participação”.

São os seguintes:

- Ação dos conselhos na avaliação das necessidades da população;
- Representação de toda a diversidade comunitária;
- Poder de decisão sobre o uso dos recursos;
- Processo decisório baseado em informações completas e amplo conhecimento das ações executadas pelo Poder Público;
- Interação amistosa, mas independente, entre conselho e governo;
- Busca de altíssimo nível de desempenho.

Frente a esses parâmetros e feitas todas as considerações sobre a participação da população em conselhos de representação social, cabe indagar se os CAE são, apenas, instâncias de sanção dos atos do Executivo local ou espaços de interferência positiva da sociedade na gestão do Pnae.

## 2.1 Modelo Analítico de Pesquisa

Para avaliar se os CAE são, de fato, espaços de intervenção da sociedade na execução do Pnae, foi aplicada a metodologia desenvolvida por Silva (2005), sintetizada no Quadro 1, em outro contexto social, validando-a como ferramenta capaz de aferir a amplitude de colegiados diversos, o que certamente contribuirá para que a administração pública e, principalmente, a sociedade em geral, tenham um instrumento que contribua para que o cidadão liberte-se das amarras institucionais que, frequentemente, fazem com que colegiados como os CAE limitem-se a referendar a ação do gestor local, seja ela boa ou ruim.

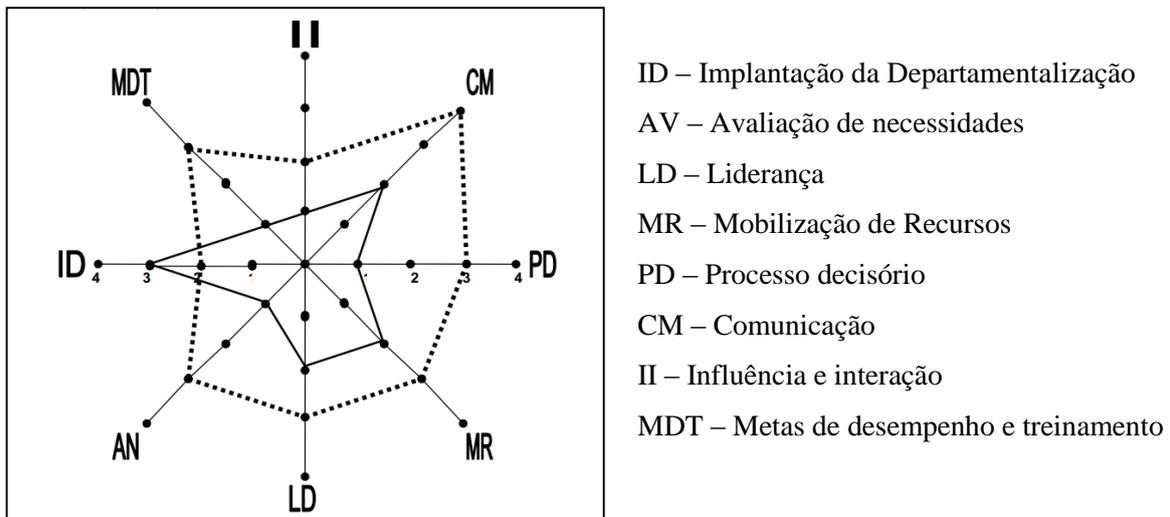
Quadro 1 – Modelo Analítico de Pesquisa

TÍTULO DA PESQUISA								
Amplitude da Participação da Comunidade no Conselho de Alimentação Escolar								
PROBLEMA DA PESQUISA								
Qual a amplitude de participação da comunidade nos conselhos de alimentação escolar nos municípios de Vila Boa-GO e de Valparaíso de Goiás-GO?								
OBJETIVO GERAL								
Avaliar a amplitude de participação da sociedade no Conselho de Alimentação Escolar dos municípios Valparaíso de Goiás-GO e Vila Boa-GO, localizados no Estado de Goiás.								
OBJETIVOS ESPECÍFICOS								
Resgatar o histórico dos Conselhos dos municípios Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO	Descrever a realidade das cidades e o perfil dos respectivos conselheiros frente ao IDH	Avaliar a amplitude de participação tendo como pano de fundo os IDHs			Levantar possíveis melhorias para a ampliação da participação das comunidades nos CAE			
DIMENSÕES								
	Histórica	Amplitude de Participação						
SUBDIMENSÕES								
	Histórico	Tradução de demandas			Gestão			
CATEGORIAS								
	Implantação e departamentalização	Avaliação das necessidades	Liderança	Mobilização de recursos	Processo decisório	Comunicação	Influência e interação	Metas de desempenho e treinamento
TÉCNICA DE ANÁLISE E COLETA DE DADOS								
Estudo de casos múltiplos, qualitativo descritivo; análise de documentos e entrevistas com questionário modelo								
ALGUNS DOS AUTORES ÂNCORAS								
Silva, Schneider & Schimidt, Yin, Roesch, Richardson, Bardin, Likert, Demo								

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados do projeto 2016

Aplicada por Silva (2005, p. 145) aos CMS de Porto Alegre-RS (linha pontilhada) e de Montevidéu (linha contínua) essa metodologia resultou, em avaliação resumida, no diagrama que segue.

Figura 1 – Amplitude de Participação dos CMS



Fonte: Silva (2005)

A Figura 1 mostra que o CMS de Porto Alegre-RS (linha pontilhada) **tende** a uma maior amplitude de participação do que o de Montevidéu (linha contínua), pois alcançou, nos critérios elencados na legenda, “notas” mais altas, que asseguraram uma área maior, representando um maior “espaço” de atuação. De forma análoga, ao final da pesquisa sobre os CAE dos dois municípios goianos, foi possível construir diagrama semelhante, cujas implicações serão detalhadas mais adiante, na seção 7.5 (Visão comparativa entre os modelos analisados).

As dimensões constantes do quadro Modelo Analítico de Pesquisa, apresentado anteriormente, ancoram-se no trabalho de Likert (1975), que propôs um gradiente de modelos administrativos que vai de 1 a 4. Por esse sistema, a organização altamente centralizada e hierarquizada é classificada como 1, enquanto aquela que pratica uma administração participativa é classificada como 4<sup>8</sup>. Esta caracteriza-se pelo “relacionamento de apoio”, a “tomada de decisão em grupo”, o “método grupal de supervisão” e a “fixação de elevado padrão de desempenho individual”. Nesse modelo, o grupo reconhece que as decisões – das quais o

<sup>8</sup> As quatro denominações dos sistemas de Likert são as seguintes: Autoritário-forte (1), autoritário-benévolos (2), sistema participativo consultivo (3) e participativo-grupal (4)

conjunto dos colaboradores participou – beneficiam a toda a organização, a informação flui em todas as direções e as relações interpessoais são marcadas pela confiança mútua.

O autor demonstrou, por intermédio de sua investigação, conduzida no âmbito do Instituto de Pesquisa Social do Estado de Michigan, nos Estados Unidos, que à medida que a gestão se aproxima do modelo 4, ocorre sensível elevação da produtividade, redução dos custos e melhoria da atitude dos empregados. O inverso (proximidade com o modelo 1) também é verdadeiro: perda de produtividade, aumento de custos e piora da atitude dos colaboradores. Likert descobriu, ainda, por meio de questionários, que, embora os administradores reconhecessem que o modelo 4 era melhor, eles mesmos não o aplicavam. Possivelmente porque esse sistema é o que exige melhor preparo dos administradores.

Apesar de Likert ter focado seu trabalho nas empresas, o estudo das organizações humanas transborda para todas as áreas nas quais a atuação dos homens se dá de forma grupal e colaborativa. Assim, seu trabalho é útil para responder à pergunta ora proposta. Afinal, ao se falar em amplitude de participação, deixa-se implícito que há participação. Logo, o problema passa a ser medir essa participação. Face a esse desafio, a pesquisa sobre o CAE seguiu os passos de Silva (2005) e avaliou a amplitude da participação da comunidade nos conselhos de dois municípios da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF), com o maior e menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): respectivamente, Valparaíso de Goiás, com 0,746; e Vila Boa, com 0,647<sup>9</sup>, ambos em Goiás.

---

<sup>9</sup> PNUD. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_AtlasMunicipios](http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios)>.

## **CAPÍTULO 3**

### **OBJETIVOS**

#### **3.1 Objetivo Geral**

Avaliar a amplitude de participação da sociedade no Conselho de Alimentação Escolar dos municípios Valparaíso de Goiás e de Vila Boa, ambos no Estado de Goiás.

#### **3.2 Objetivos Específicos**

- 3.2.1 Resgatar o histórico dos Conselhos dos municípios de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO;
- 3.2.2 Descrever a realidade das cidades e o perfil dos respectivos conselhos frente ao IDH;
- 3.2.3 Caracterizar a amplitude de participação tendo como pano de fundo os IDH;
- 3.2.4 Oferecer, a título de Produto Técnico, sugestões de melhorias para a ampliação da participação das comunidades nos CAE.

## **CAPÍTULO 4**

### **JUSTIFICATIVA**

A maior abertura à participação da sociedade nas políticas públicas, apontada pela CF-88, tem, pouco a pouco, ampliado o diálogo entre o Poder Público e os cidadãos. Hoje, indiscutivelmente, há instâncias, espaços e mecanismos de interação inexistentes nos tempos do regime militar (1964 a 1985); entre eles, destacam-se audiências públicas, leis de iniciativa popular e conselhos diversos, inclusive o CAE.

Esse movimento, que marcou os anos 1980 na Europa, chegando ao Brasil no fim daquela década, embora desejável e meritório em suas intenções, não necessariamente significa uma real participação da sociedade civil organizada no sentido em que ela tenha poder de decisão e de escolha sobre quais políticas públicas deseja, como elas devem ser aplicadas e quais devem ser suas prioridades. Esse hiato entre a formalidade e a realidade é resultado de um processo de abertura fortemente institucionalizado, imposto de cima para baixo e que também não assegura efetivo poder de fiscalização, posto que, de um lado, nem sempre existe a transparência desejada pela sociedade e pelos órgãos de controle e, de outro, nem sempre o cidadão está suficientemente motivado ou capacitado para exercer seu papel.

Há que se pensar, portanto, em como melhorar as relações entre a sociedade e os aparelhos de Estado a fim de que a descentralização se efetive na prática e não fique circunscrita apenas à mera formalidade ou à pura sanção do que é imposto pelo Poder Executivo. Um caminho nessa direção é a abertura de espaços democráticos de diálogo de modo a dar capilaridade à democracia representativa que se desenrola no plano partidário, político e parlamentar. Esse processo passa pela blindagem dos colegiados populares contra a influência de partidos ou de grupos em nome da preservação da sua pureza de propósitos. Caso contrário, esses conselhos podem ser transformados em tribunas de representação de interesses particulares e não da sociedade como um todo.

No caso específico do Pnae, a ação da comunidade próxima pode contribuir decisivamente para melhoria do programa. Afinal, os recursos, transferidos de Brasília, devem ser usados localmente, visando ao respectivo público-alvo; além disso, historicamente, a comunidade tem contribuído para a promoção do desenvolvimento na medida em que a descentralização e abertura de espaços de diálogo aumentou a demanda popular por mais e melhores serviços públicos. Isso significa mais de cinco mil comunidades, conselhos e experiências de participação da sociedade, que contribuiriam largamente para o

desenvolvimento da educação e para o combate à corrupção e ao mau uso do dinheiro público. Há, portanto, que se cuidar para que esses fóruns de participação tenham representatividade e proatividade em todas as suas vertentes de atuação.

O mundo em geral e o Brasil, em particular, vivem um momento histórico no qual surgem reivindicações de diversos segmentos sociais. De fato, essa tendência tem moldado a sociedade de hoje. Cabe, por isso, tirar proveito dessa capacidade de mobilização para construir uma nova relação institucional entre a sociedade e o Estado, tendo a Administração Pública como interlocutora desse processo e arena de intermediação entre os dois extremos da ação política: aquela que se dá no plano oficial e a que se desenrola no “nível da rua”, por assim dizer, nesses pequenos “parlamentos comunitários”.

Para Grau (1996, p. 119), porém, é necessário atentar para o fato de que a participação, quando regulada pelo Estado, como é o caso do CAE, impõe limites à ação dos representantes da sociedade e, portanto, ao exercício da cidadania. No entanto, à medida que a sociedade participa e que avança no processo de descentralização, mais ela precisa assumir o protagonismo na operacionalização e na fiscalização dos serviços.

Estudar e compreender a dinâmica das relações políticas no âmbito de um conselho entre os diversos segmentos da sociedade e as várias faces que tem o Estado, no caso, no âmbito dos CAE, contribuirá para que:

- A sociedade adquira um novo olhar sobre os mecanismos de participação postos à sua disposição;
- Os cidadãos tenham instrumentos teóricos que lhes auxiliem a abrir, por sua própria iniciativa, espaços de participação, nos quais, mais do que a mera sanção das ações do Executivo, possam influir no processo de elaboração e execução das ações governamentais;
- A Administração Pública possa, oportunamente, abrir-se à participação voluntária da sociedade em vez de predefinir e institucionalizar arenas de ratificação de suas ações;
- O controle social seja otimizado;
- Os recursos públicos sejam mais bem utilizados;
- Se efetive a reestruturação das organizações;

- Haja melhoria do processo de tomada de decisão;
- Melhore a formação de novos líderes;
- As discussões sobre demandas emergentes sejam direcionadas etc.

Especificamente, no caso do sistema FNDE-Pnae-CAE, o presente estudo, tendo em vista a existência de uma metodologia validada por pesquisas anteriores, pode proporcionar ao FNDE a oportunidade de reavaliar sua relação com os colegiados.

É certo que, no que diz respeito aos CAE, a autarquia tem pouca ingerência, limitando-se a homologar a regularidade desses colegiados para que os municípios (ou Estados, no caso dos conselhos dessa esfera de governo) estejam aptos a receber os recursos e a exigir o parecer conclusivo das prestações de contas sob pena de suspender os repasses.

A amplitude de participação é uma medida da proatividade desses colegiados. Assim, é possível concluir que a regularidade e legalidade dos procedimentos rotineiros do CAE não são prova da qualidade da atuação dessa instância de participação, no sentido de sua capacidade de ser efetiva, ou seja, de transformar a realidade. Em outras palavras, é possível inferir que, quanto menor a amplitude de participação, mais provável que os Conselhos estejam atuando apenas de modo cartorial, referendando a atuação do Poder Executivo ao qual está ligado, seja ela boa ou má. Pelo mesmo raciocínio, quanto maior a amplitude de participação, maior a interferência positiva na execução do Pnae.

Os CAE são instâncias muito institucionalizadas. Reguladas por lei e com atribuições bem definidas; sua formação e composição se dão, em razão da exigência legal, por convocação, de modo que há uma tendência natural a considerar que seu trabalho é bem feito quando suas obrigações foram cumpridas. Hoje, passadas décadas desde o início do movimento, mundial, pela descentralização, tem-se, em vários círculos acadêmicos, a percepção de que a descentralização não é sinônimo de participação e que esta não é garantia de qualidade. Há que se considerar, ainda, que este arranjo atende mais a uma necessidade do Estado de distribuir o peso de executar políticas públicas de âmbito nacional, mas de capilaridade municipal do que responde a uma conquista de uma sociedade consciente e organizada que teria arrancado para si o direito e o poder de conduzir ela própria as políticas públicas de que necessita.

## **CAPÍTULO 5**

### **REFERENCIAL TEÓRICO**

Nesta seção, serão apresentadas as linhas mestras que nortearam esta pesquisa. A diretriz inicial, fruto de uma apuração exploratória realizada entre servidores do FNDE encarregados de analisar a prestação de contas, parece indicar que a existência desses conselhos não necessariamente assegura que seus membros atuarão de forma incisiva. Ressalte-se, porém, que o objetivo, aqui, não é avaliar a qualidade da prestação de contas, nem a honestidade ou efetividade da gestão pública na execução do Pnae, mas tão somente, investigar o quão participativos esses conselhos são, tendo em vista as circunstâncias históricas de sua criação e a dinâmica do funcionamento dos colegiados tomados como paradigma desta pesquisa.

Os conselhos, de modo geral, e os CAE em particular são uma realidade dada, um fato consumado. Cabe à sociedade, agora, fazer bom uso desse espaço de diálogo agregando qualidade à sua participação, até porque não é razoável imaginar que partiria do Poder Público (leia-se “forças políticas”) a iniciativa de dar mais poder ao cidadão.

O conhecimento acerca dos fatores que estimulam ou inibem a participação de qualidade pode ser a base para a proposição de modificações na gestão do Pnae e no papel dos CAE visando aumentar a amplitude de participação. A pesquisa de Silva (2005, p. 26), mostra que as circunstâncias em meio às quais deu-se a formação do conselho, por exemplo, são muito influentes. Da mesma forma, todos os demais indicadores apontam na direção a ser tomada para se fazer dos CAE uma instância da qual se possa esperar uma atuação efetiva no sentido de se obter uma melhoria contínua da execução do Pnae por meio do envolvimento da sociedade diretamente interessada e beneficiária.

Entre as medidas que poderiam ser implementadas estão modificações na lei que regula os Conselhos, a imposição de certos dispositivos aos regimentos internos de cada conselho, a exigência de estabelecimento de metas de desempenho, a dotação de recursos diretamente ao conselho para que este possa contratar assessoria técnica e tenha maior autonomia, alterações na composição, entre outros.

## 5.1 Descentralização, Participação e Controle Social

O processo de descentralização brasileiro não foi exclusivamente político e tampouco se deu por mera liberalidade ou convicção ideológica das classes dominantes. Concomitantemente à abertura política que se descortinava no Brasil, com o enfraquecimento e eventual fim do regime militar, a “onda neoliberal” quebrou em nossas praias e, apesar da resistência inicial, inundou o pensamento econômico, transbordando, depois, para o ambiente político, quando o então presidente Collor (1990-1992) abriu as comportas da economia do País, usando como alavanca o receituário do Consenso de Washington.

O nome “Consenso de Washington” é um termo informal para referir-se a um encontro, ocorrido em Washington, em novembro de 1989 – um ano depois da promulgação da atual constituição brasileira (BATISTA, 1994, p. 5). Dessa reunião, organizada pelo Institute for International Economics, participaram funcionários do governo americano, representantes de organismos internacionais, notadamente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (Bird), e especialistas em economias da América Latina para discutir o quanto as economias do continente haviam avançado nas reformas econômicas necessárias à promoção do desenvolvimento. O título do evento, em inglês, é bastante claro e reflete o fato de que a virada liberalizante é bem anterior ao encontro e ao documento dele decorrente: *Latin-American Adjustment: How Much Has Happened*; algo como “Ajuste Latinoamericano, o quanto já foi feito”.

O encontro consolidou dez pontos que deveriam ser observados pelas economias da América Latina, especialmente por Brasil e Peru, atrasados no processo de reformas econômicas:

- 1) Disciplina fiscal;
- 2) Priorização dos gastos públicos;
- 3) Reforma tributária;
- 4) Liberalização financeira;
- 5) Regime cambial;
- 6) Liberalização comercial;
- 7) Investimento direto estrangeiro;
- 8) Privatização;

9) Desregulação; e

10) Propriedade intelectual.

Tais frentes demonstram inquestionavelmente que, pelo menos nesse momento, o foco era exclusivamente econômico.

No ano seguinte, porém, o Bird, em seu documento anual *World Economic Report*, sugere que a ajuda econômica aos países subdesenvolvidos e emergentes fosse condicionada a compromissos de combate à pobreza. Na mesma linha, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) criou uma força-tarefa encarregada de estudar a proposta do ex-diretor do Centro para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e então assessor do BID, Louis Emmerij, intitulada “Towards an Integrated Framework for Socio-Economic Reform in Latin America” (Rumo a um arranjo integrado para reforma socioeconômica na América Latina), buscando inserir o “social” no debate econômico.

Para Emmerij, segundo BATISTA (1994, p. 12), as reformas sociais das quais o continente necessitava exigiam o máximo de descentralização possível do setor público, o que implicaria a municipalização dos recursos e o engajamento de organizações não governamentais. Para ele, a única maneira de contornar a burocracia centralizada e centralizante seria a desagregação do Estado, que, em suas palavras é um “obstáculo à modernidade”.

Além da visão de Emmerij, porém, todos os dez pontos do Consenso de Washington contemplam propostas de políticas que reduzem o papel que o Estado tinha à época. BATISTA (1994, p. 18) comenta:

As propostas do Consenso de Washington nas 10 áreas a que se dedicou convergem para dois objetivos básicos: por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. São tantas as limitações que se desejam impor ao Estado, que este pareceria estar sendo objeto de uma estratégia de solapamento da própria ideia de nação, da qual o Estado nada mais é do que a sua forma jurídica organizada.

A CF-88 e o documento final do Consenso de Washington são os dois lados da moeda. O lado político convencionou-se chamar de “descentralização”; o lado econômico, por sua vez, foi batizado de “liberalização”.

Tendo esse ambiente político como pano de fundo das transformações pelas quais o mundo e o País passaram desde então, cabe, nesta pesquisa, avaliar quatro aspectos da descentralização: “controle social”, “conselho”, “participação” e “descentralização”.

A expressão “**controle social**” tem sua origem na sociologia e designa, em pouquíssimas palavras, a possibilidade de a sociedade exercer controle ou influência sobre as políticas públicas das quais se é alvo. Conforme Bobbio (1992, p. 22), a teoria política distingue hoje, substancialmente, duas formas de controle social, a “influência” e o “poder”, entendendo-se por “influência” o modo de controle que determina a ação do outro incidindo sobre sua escolha, e por “poder” o modo de controle que determina o comportamento do outro pondo-o na impossibilidade de agir de maneira diferentemente.

Bobbio et al. (1998, p. 283), em sua obra *Dicionário de Política*, também destaca que o controle social se caracteriza como meio de intervenção acionado pela sociedade ou por grupos para forçar os indivíduos a se conformarem com as normas e a seguirem-nas. Uma forma de entender essa definição seria pensar no controle social como uma forma de “conflito controlado”, de correção permanente de comportamentos desviantes – de fato ou potencialmente – que poderiam, por isso, corromper o tecido que a norma busca preservar.

Nesse sentido, os conselhos podem, também, ser entendidos como um espaço de conflito na medida em que os aspectos fiscalizador, controlador e propositivo de sua atuação podem revelar antagonismos de interesses, ainda que pacíficos. Assim, a institucionalização dessas divergências, torna-as parte integrante do funcionamento da sociedade ao torná-las claras e ao explicitar as razões dos grupos que se contrapõem. O controle social, então, pode ser exercido não apenas no âmbito do conselho, mas também, por meio da opinião pública, inclusive sobre o próprio colegiado em questão.

Na mesma obra, o autor explora, também, o pensamento de Rousseau e Hobbes sobre o conceito de controle social, entendido como limitação do agir individual. Para este, o objetivo do Estado seria a preservação da paz e a proteção da vida do indivíduo contra o uso generalizado da força que conduziria à anarquia, o que justificaria o exercício do controle do coletivo sobre o indivíduo contra interesses particulares que ameaçassem a satisfação dos interesses comuns à maioria. Para aquele, a partir de uma perspectiva de política institucionalizada, à reivindicação de um suposto direito do mais forte ou do mais rico faltaria legitimidade popular.

Em relação a “**conselhos**”, é interessante destacar que desde a CF-88, a progressiva transferência de atribuições do Poder Central para as demais esferas de governo (estados e municípios), associada ao incentivo à participação popular, criou um ambiente propício – na verdade, forçou – à proliferação de Conselhos na medida em que os gestores públicos passaram

a ser mais solicitados por sua clientela local, a cujas demandas e anseios deveriam responder. De fato, Fonseca (2011, p.161) destaca:

O próprio ideário das IPs [*instituições participativas*] é fomentar o controle social e a cidadania em uma perspectiva de baixo para cima, ou seja, em uma perspectiva na qual a sociedade expressaria suas vontades e influenciaria o processo político.

Vistos por esse prisma, a existência de conselhos formados por representantes da sociedade visa obrigar os executores das políticas públicas a manterem-se estritamente dentro dos objetivos e das práticas exigíveis. No caso específico do Pnae, isso significa que os recursos públicos destinados ao programa devem ser usados, da melhor forma possível, exclusivamente para os fins a que se destinam. Assegurar essa prática é, em síntese, o papel dos CAE.

A “**participação**”, por sua vez, é uma decorrência direta e, ao mesmo tempo, parte integrante da causa para o surgimento e proliferação dos conselhos. Mendonça (1984, p. 175-182) observa o seguinte sobre essa prática:

A participação encontra seu fundamento no exercício associado dos direitos políticos de cidadania com os chamados direitos sociais que dizem respeito à segurança econômica, educação, saúde e serviços públicos em geral. Considera-se, também, que tal faculdade tem origem no direito fundamental do cidadão/contribuinte de se dirigir à Administração Pública, cobrando-lhe, exigindo-lhe e/ou avaliando a prestação dos seus serviços. Registra-se, também, como elemento caracterizador da participação, que ela diz respeito às ações administrativas do Poder Executivo. Neste sentido, as decisões, objeto de participação, já contam de antemão com a prévia anuência do Legislativo.

Trata-se de uma visão que guarda estreita relação com o conceito de controle social. O mesmo autor, ainda sobre participação, escreveria, ao referir-se ao âmbito organizacional:

[...] é a variável que define e indica o que e como alguém faz algo numa determinada organização. Aponta níveis e graus do sistema decisório que diretamente podem diagnosticar experiências participativas (MENDONÇA, 1984, p. 175)

À visão marcadamente jurídica da participação social, expressa na obra de 1984, cabe acrescentar a perspectiva de Grau (2015, p. 122), para quem a institucionalização da participação reproduz, no âmbito dos conselhos, as desigualdades observadas do lado de fora.

É clara a influência que a estrutura econômica tem nas desigualdades da distribuição do poder social, portanto a sua modificação é a chave para se superar a relação inversamente proporcional entre a necessidade da

participação e a sua possibilidade, já que os que mais necessitam participar são justamente os que menos podem fazê-lo. [...] Nessas condições, julgamos ser necessário questionar pelo menos três aspectos da institucionalização da articulação Estado-sociedade civil para estimular a participação dos cidadãos nas instâncias governamentais, assim como se desenvolveu como tendência na América Latina dos últimos anos: os agentes da participação social, suas modalidades e âmbito de ação.

Mendonça (1984) e Grau (2015) expressam preocupações que se complementam na análise da ação dos conselhos: esta focada na relação dos colegiados no contexto das desigualdades econômicas e sociais; aquele quanto à dinâmica interna da tomada de decisões. Combinados, ambos os aspectos parecem sugerir que as desigualdades intrínsecas da sociedade refletir-se-ão, negativamente, no funcionamento do colegiado.

Nesse sentido, é significativo o trabalho de Gohn (2011), segundo quem os Conselhos Gestores, que reinaram absolutos até 1988, foram sucedidos por outras formas de organização popular, como conselhos comunitários, populares e fóruns civis não governamentais, compostos por representantes da sociedade civil fortalecidos pela sua capacidade de mobilização e pressão e que não possuíam assento institucional junto ao Poder Público. Segundo a autora, essas novas formas de organização foram inseridas na esfera pública, por força de lei, amalgamando-se, assim, aos órgãos públicos e criando um novo campo de relacionamento entre Estado e Sociedade. Com o passar do tempo, porém, esse quadro mudou:

[...] as otimistas expectativas iniciais não se generalizaram. Em um grande número de casos, eles se tornaram órgãos burocratizados, com participação de cidadãos já incluídos socialmente via escolaridade, renda etc. Alguns reproduziam redes neoclientelistas. A almejada participação popular ainda não teria sido conquistada (GOHN, 2011, p. 231).

A frustração em relação à criação de espaços de diálogo como uma providência no sentido de estabelecer uma interação mais democrática entre os cidadãos e o Estado não é exclusivamente brasileira, sequer latino-americana. Mesmo na Europa Ocidental, onde os governos são tradicionalmente mais abertos e as sociedades mais inclusivas, há a percepção de que a mera existência de conselhos e outros espaços ou momentos em que a sociedade teria oportunidade de interferir na criação, elaboração e execução de políticas públicas, não basta.

Sobre esse tema, Evans et al. (2013, p. 13) escrevem:

[...] apesar de a participação ter se tornado um ingrediente especial na tomada de decisão e execução de políticas públicas na Europa, na prática os problemas de participação não são amplamente compreendidos. A conclusão derivada de

boa parte da literatura acadêmica e da prática é a de que se faz necessária uma participação mais qualificada, e não apenas maior participação.

Depreende-se do trabalho de Evans et al. (2013) que o desafio da participação se resume à resposta à seguinte pergunta: “o povo decide?” Se “sim”, então há participação; se “não”, então não há participação significativa. Cabe, ainda, destacar que, na Europa, a discussão é focada na participação “pública” e não “social”, termo preferido no Brasil. Embora possam ser quase sinônimos, a opção por “público” deixa implícito que o debate, lá, gira em torno de serviços voltados a um público. A participação desse público, porém, é tão elástica quanto o próprio vocábulo “participação”. Do ponto de vista dos gestores, a simples consulta pública já é uma instância – dentre inúmeras possíveis – de “participação”.

O fenômeno da “**descentralização**”, por sua vez, segue na mesma vertente, e alinha-se com a preocupação de Grau em relação à participação institucionalizada. Tal movimento, observado mais intensamente desde a década de 80, no Brasil, materializa-se, principalmente, nos municípios por meio de complexos e cruzados arranjos entre estes e o poder central.

Este é o caso do Pnae, por meio do qual os recursos arrecadados da sociedade são redistribuídos por Brasília de volta aos municípios, onde o programa é executado localmente. Em tese, esse dinheiro é complementar, o que implicaria a contrapartida do município – para a qual não há acompanhamento federal. As linhas mestras do cardápio, por sua vez, são definidas pelo corpo técnico do FNDE, mas a elaboração e as compras de gêneros alimentícios são efetuadas pelo município. Já o controle social dá-se no âmbito do CAE e pelos órgãos de controle das três esferas de governo: tribunais de contas dos estados, dos municípios (no caso de Bahia, Pará, Ceará e Goiás), dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, que dispõem de cortes de contas específicas; Tribunal de Contas da União, Ministério Público dos estados e federal, CGU e até mesmo a Polícia Federal também são, amiúde, provocadas a agir.

Cohn (2000, p. 190) observa que em consonância com o modelo econômico adotado, para o nível central, a descentralização significa a possibilidade do exercício de maior controle sobre o dispêndio de recursos na área social, contribuindo, portanto, para a redução do déficit público. Em contrapartida, os municípios acabam sendo pressionados a dar conta da demanda local sobre os seus equipamentos sociais.

Frente a essa perspectiva, depreende-se que, de certa forma e em certa medida, a ampliação dos espaços de participação, fruto das transformações econômicas, políticas e sociais, de âmbito global, que, no Brasil, cristalizaram-se a partir da CF-88, embora se alinhe

com o pensamento acadêmico dominante, segundo o qual a participação, para ser efetiva, deve ser resultado de uma articulação espontânea e voluntária, observa-se que, no caso dos CAE, esta foi institucionalizada “de ofício”. Nesse viés, seria, portanto, em que pese a atuação dos conselhos, uma medida muito mais de caráter administrativo do que política, no sentido de política social.

Seja qual for a expectativa em relação ao que se busca alcançar por meio da descentralização e da conseqüente “política de conselhos” – maior controle sobre o Estado, maior eficiência dos gastos, melhor adaptação das políticas públicas à realidade local etc. – há que se avaliar se tais instâncias estão, realmente, representando a sociedade, atuando eficazmente na fiscalização, definindo os rumos da política pública e, por tudo isso, se contribuindo decisivamente para melhoria das condições de vida da população no seu respectivo âmbito de atuação; no caso, a alimentação escolar.

Nesse sentido, Moreira (2009, p. 15) destaca que “não há evidências de que a ampliação da participação dos segmentos que têm sua vida modelada pelas políticas públicas produza políticas públicas mais eficazes para eles e/ou para a sociedade”. “Também não há”, completa, “de que produza políticas menos eficazes”.

Para o autor, essa situação apresenta, ainda, o agravante de que a participação de elementos da sociedade cuja vida é impactada por políticas públicas não garante que esses cidadãos tenham interesses homogêneos, o que contribuiria, pelo menos, para que atuassem de maneira coordenada no mesmo sentido: o de seus interesses comuns. A partir dessa percepção, depreende-se que a dinâmica interna do grupo pesa bastante quando o assunto é efetividade de colegiados e demais espaços de participação social.

A esse respeito, cabe uma breve menção ao binômio eficácia/efetividade. De acordo com Demantova (2003, p. 28), as expectativas sobre as atribuições dos Conselhos são, frequentemente, influenciadas por uma confusão conceitual: a eficácia é avaliada pela comparação entre resultados e metas predefinidas, enquanto a efetividade é medida pela capacidade de transformar a realidade. Nesses termos, há que se considerar, portanto, que, frente a exigências, muitas vezes de caráter legal, de conselhos cuja missão é a mera sanção ou fiscalização da atuação do Executivo, esses colegiados são muito eficazes, embora pouco efetivos.

Um dos fatores-chave para a efetividade de colegiados fiscalizadores e propositores de políticas públicas diz respeito à dinâmica interna e à ação individual e coletiva de seus

membros. Assim, é interessante a constatação de Lavallo (2011, p. 39), segundo quem “na literatura de participação parece se assumir que todas as coisas boas vão juntas. Tudo se passa como se fosse pertinente esperar que, uma vez introduzida a participação, os efeitos de alcance variável se correlacionem sempre em soma positiva”.

Silva (2005) já abordara a questão apontada por Lavallo (2011) dentro de uma perspectiva construída a partir dos trabalhos de Likert (1975), Rifkin et al. (1989) e Demo (1996). A autora estudou a relação existente entre a amplitude de participação dos representantes das comunidades de Porto Alegre-RS e de Montevideú, Uruguai, em seus respectivos CMS, e a capacidade de cada uma de influenciar a política municipal de saúde. Entenda-se por “amplitude de participação” o nível de interação e participação das pessoas em todo o processo organizacional, conforme definido por Likert (1975). O trabalho revelou que a maior amplitude de participação do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre-RS possibilitou, por exemplo, que os diversos grupos ali representados participassem de modo mais ativo e interativo do processo de tomada de decisões. Em Montevideú, por outro lado, o estágio inicial de desenvolvimento participativo era caracterizado pela ausência de liderança comunitária, comprometendo, assim, todo o processo de tomada de decisão.

É nessa perspectiva que este trabalho se baseia.

A pesquisa percorreu a mesma trilha e usou a mesma metodologia aplicada por Silva (2005) para avaliar a amplitude de participação dos CAE de duas das cidades da Ride-DF, Vila Boa-GO e Valparaíso de Goiás-GO, o menor e o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desse território, respectivamente.

## 5.2 Estratégias de Avaliação de Efetividade

O desafio de avaliar a qualidade da participação da sociedade por intermédio de conselhos, perspectiva à qual se alinha o trabalho de Silva (2005) foi objeto de extensa coletânea de textos editada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea) em 2011<sup>10</sup>. As observações que seguem constituem os pontos principais dessa obra.

Para Vaz (2011, p. 92), um dos autores, incluídos na publicação do IPEA, a pesquisa sobre a evolução das organizações participativas entre o fim dos anos de 1990 e os dias atuais mostra que o foco da análise passou, ao longo desse período, da constatação da existência ou

---

<sup>10</sup> PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das organizações participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

não de espaços de participação para a avaliação qualitativa dessa participação, constatação que se alinha com o propósito desta pesquisa.

Neste contexto, Gohn (2001, p. 93) chama a atenção para a expectativa criada pelos agentes sociais em torno da “solução-conselho”, da qual se espera certo grau de nivelamento no acesso ao Estado para os grupos tradicionalmente menos dotados de meios de alcançá-lo. Abrir-se-ia, assim, espaço para o estabelecimento de uma correlação entre três variáveis que deveriam se reforçar gradualmente ao longo do tempo: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta.

Postas em funcionamento, essas três variáveis deveriam ser diretamente responsáveis por uma sensível melhoria da qualidade da participação social via colegiados. A fim de verificar essa hipótese, pesquisadores orientaram o foco de suas lentes para a análise da qualidade desse processo de participação, elemento principal de discussão entre estudiosos do setor.

Frente à expectativa inicial quanto ao papel da descentralização, Faria (2007 apud VAZ, 2011, p. 97) define a qualidade dessa participação, ou seja, a “efetividade” dela decorrente como “[...] a capacidade das [instituições] em incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das políticas e de expandir, de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nelas envolvidos”. Em outras palavras: redistribuição de investimentos públicos.

Almeida e Cunha (2011, p. 110) definiram algumas variáveis importantes para a determinação da qualidade do processo deliberativo que se desenrola no interior dos conselhos: quem institui e quem participa; o reconhecimento da existência de igualdade não apenas formal, mas de informações, conhecimento e poder, no interior das instituições; regras de funcionamento do colegiado; o grau de institucionalização, medido pelo tempo de existência dessas organizações, pela disponibilidade de uma estrutura física-organizacional e a frequência das reuniões obrigatórias; e o estudo do processo decisório.

Alguns trabalhos acadêmicos realizados desde a redemocratização do Brasil, a partir de meados dos anos de 1980 até o presente, ocuparam-se, também, da análise da atuação dos conselhos no contexto do arranjo institucional da democracia brasileira. Abers e Keck (2007 apud VAZ, 2011, p. 102), por exemplo, alegam que a política municipal de conselhos gestores do Brasil diverge do conceito tradicional que caracteriza a democracia participativa.

Segundo as autoras, os participantes da sociedade civil não seriam cidadãos comuns, mas representantes de organizações, que são escolhidas como tal por outras organizações ou por um conjunto de organizações, o que caracterizaria muito mais um esquema de representação de grupos do que de representação social, sobre o qual recai uma ingênua presunção de que grupos representam o todo.

O texto de Vaz (2011), “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”, destaca, ainda, que o surgimento dos conselhos se dá em meio a um quadro político e institucional no qual o Legislativo é fraco e o Executivo é forte, especialmente, no plano municipal. Assim, os conselhos seriam, principalmente, canais alternativos (contornos) por intermédio dos quais a sociedade sinalizaria ao aparelho de Estado, representado por seus funcionários (corpo técnico), suas demandas na expectativa de que este desenvolvesse políticas públicas específicas para atendê-las. No entanto, a conflituosa relação entre o Executivo e Legislativo, frequentemente contamina o diálogo dentro dos conselhos, disso resulta que os representantes da sociedade não raro devem, além de exercer o papel de conselheiros e fiscalizadores, atuar no sentido de superar dificuldades impostas por burocratas refratários às suas demandas. Esse papel, porém, dificilmente será exercido se os membros do conselho estiverem incluídos no processo de decisão via interesses do governo.

Essa percepção, que reflete, também, uma forma de desigualdade bastante comum entre os diferentes membros do conselho, é compartilhada por Fonseca (2011, p. 162), para quem dois dos principais obstáculos à efetividade desses colegiados residem no modo de exercício do papel dos conselheiros e na desigualdade de poder entre os diversos atores sociais envolvidos no processo, materializada, principalmente, pela elitização e pela constituição imposta de cima para baixo da maioria dos colegiados existentes.

Às desigualdades manifestadas pelas relações de poder, para as quais poder-se-ia pensar, por exemplo, em desenhos institucionais alternativos que abrigassem, a exemplo dos CAEs, setores específicos na esperança de que esses, embora comprometidos com a política do grupo que representam, fossem pelo menos um fator de diluição do poder político local, somasse, ainda, os desníveis no domínio de conhecimentos especializados e da linguagem técnica.

Nos contextos sociopolíticos das pequenas cidades do interior, a participação carece de mão de obra qualificada (FONSECA 2011, p. 166), capaz de compreender e empreender atividades estruturadas política e administrativamente previstas nos modelos de democracia participativa. Quando existem esses profissionais, eles são recrutados e monopolizados pelo Poder Público ou nem sempre estão dispostos, em razão de seus próprios compromissos e

interesses, a se envolverem com demandas populares. Assim, desenha-se um quadro em que o hipotético igualitarismo idealizado esbarra em uma realidade bem diversa: de um lado, representantes da sociedade desprovidos de tempo, recursos e conhecimento; de outro, funcionários do governo que participam de conselhos como parte de seu trabalho, para o qual são remunerados, e do qual detêm todos os recursos da máquina pública e conhecimento específico inerente às atividades burocráticas que desempenham.

Além do mais, a própria sociedade representada pelos conselhos não é homogênea e harmônica, guardando, dentro de si, grandes disparidades de interesses, expectativas, projetos, preconceitos, condição de vida, renda, educação etc.

Em suma, os textos reunidos pelo Ipea parecem confirmar que sobre os conselhos foi depositada uma grande expectativa de melhoria da qualidade da gestão pública no sentido de torná-la mais permeável aos interesses da sociedade como um todo, além de torná-la mais vulnerável à fiscalização exercida pelo controle social. Todavia, a atuação dos conselhos, de modo geral, tem deixado a desejar em razão de dificuldades diversas: pequena tradição de participação social efetiva, arranjos políticos que privilegiam o poder institucionalizado, fragilidade do Legislativo decorrente de sua pequena fidelidade à representação do interesse popular, baixa qualificação dos membros dos conselhos, entre outras.

## CAPÍTULO 6

### AMPLITUDE DE PARTICIPAÇÃO

Na perspectiva das pesquisas compiladas pelo Ipea, a amplitude de participação, conforme descrita no trabalho de Silva (2005) é avaliada por meio de duas dimensões: a Histórica e a Amplitude ou Tipologia de Participação. A primeira diz respeito, como o próprio nome sugere, às circunstâncias em que a organização surgiu e em que medida foi capaz de assumir o protagonismo da política pública à qual se dedica; a segunda refere-se à interação e à participação dos membros do grupo. A análise da Dimensão Histórica baseia-se, principalmente, em registros documentais, tais como atos legais de criação do colegiado, atas de reuniões, regimento interno, entre outros. Já a investigação quanto à Tipologia de Participação lançou mão de entrevistas a fim de identificar o estilo de gestão intragrupo na perspectiva da teoria de Likert (1975), enriquecida por Rifkin et al. (1989) e Demo (1996).

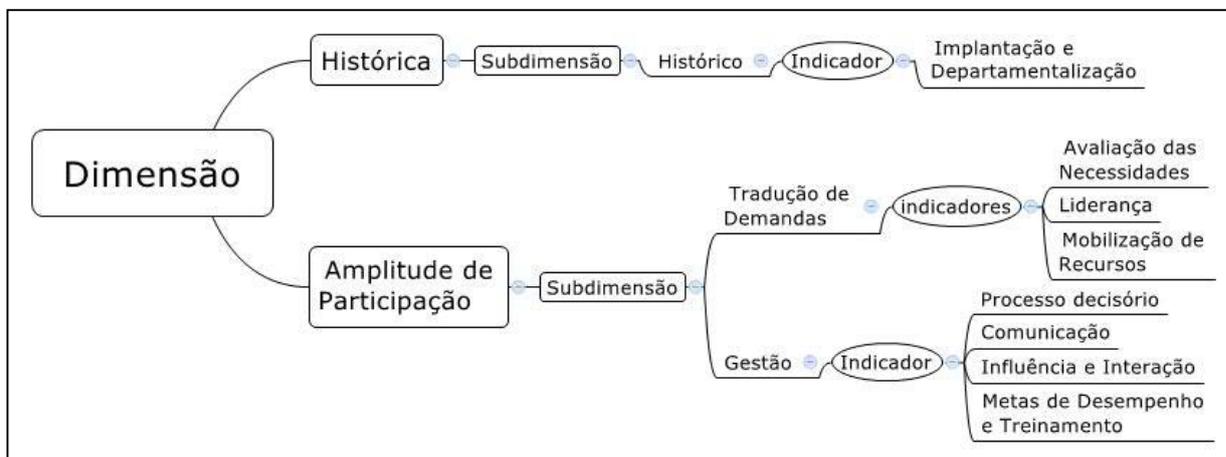
As dimensões são compostas por subdimensões, e estas, por indicadores, que desdobram-se em quatro graus: “amplo”, “aberto”, “médio” e “restrito”. Em cada indicador, a caracterização desses graus tem uma definição escalar própria, adequada àquilo que mede. No caso da Dimensão Histórica, cuja única subdimensão é o “histórico”, “Implantação e Departamentalização” é o indicador que descreve a criação do grupo, sua organização interna, o funcionamento de suas comissões, o grau de rigidez em que operam, as mudanças que se processaram desde o surgimento do colegiado, entre outros aspectos institucionais.

A dimensão Tipologia de Participação divide-se em duas subdimensões: Tradução de Demandas e Gestão. A primeira focaliza três aspectos medidos pelos seguintes indicadores: “Avaliação das Necessidades”, que avalia como as reivindicações da sociedade chegam e são acolhidas pelo conselho; “Liderança”, que se refere ao tipo de liderança exercido pelos membros do colegiado; e “Mobilização de Recursos”, orientado para a busca e aplicação de recursos destinados à satisfação das demandas encaminhadas.

A subdimensão Gestão é composta por quatro indicadores: “Processo Decisório”, que aponta o grau de interferência da comunidade e a qualidade das informações usadas na tomada de decisões; “Comunicação”, que avalia a circulação de informações dentro do conselho; “Influência e Interação”, cujo foco é a interação entre os participantes, inclusive quanto ao trabalho em equipe; e “Metas de Desempenho e Treinamento”, orientado para a existência ou não de metas de desempenho e de iniciativas voltadas para o treinamento dos membros do grupo.

Esquemáticamente, o arranjo traduz-se no seguinte diagrama:

Figura 2 – Diagrama das dimensões e subdimensões da amplitude de participação da sociedade em conselhos



Fonte: elaborado pelo autor com base na pesquisa de Silva (2005)

A classificação da amplitude de participação do indicador **Implantação e Departamentalização**, da dimensão histórica, caracteriza-se conforme os seguintes atributos:

- Amplo: as organizações e os cidadãos participam da criação e das atividades do conselho.
- Aberto: embora a implantação do colegiado tenha sido uma imposição legal, há ampla cooperação com a comunidade e outras organizações.
- Médio: O conselho foi criado por imposição de alguma agência governamental, mas, com o tempo, tornou-se ativo.
- Restrito: O conselho foi criado por imposição de alguma agência governamental, mas apresenta alguma atividade.

O indicador **Avaliação das Necessidades**, da subdimensão Tradução de Demandas, desdobra-se da seguinte forma:

- Amplo: a comunidade participa ativamente da avaliação de necessidades.
- Aberto: o conselho advoga em prol das necessidades da comunidade.
- Médio: há, no conselho, representação dos pontos de vista da comunidade.
- Restrito: os anseios da comunidade são considerados, mas há prevalência da opinião dos técnicos.

Na mesma subdimensão, o indicador **Liderança** tem as seguintes características:

- Amplo: a diversidade de interesses é representada e as atividades do gestor público estão sob controle.
- Aberto: o colegiado atua de forma proativa.
- Médio: o grupo opera sob a coordenação de um gestor autônomo em relação ao Poder Público.
- Restrito: o funcionamento do colegiado é precário, irregular ou inexistente, mas o gestor público preserva sua autonomia em relação a grupos de pressão.

A **Mobilização de Recursos**, ainda no que diz respeito à Tradução de Demandas, deve ser avaliada conforme os seguintes critérios:

- Ampla: os recursos são volumosos, oriundos de fontes variadas e o conselho tem plena autonomia para decidir onde serão aplicados.
- Aberta: as esferas de governo fazem aportes regulares, mas o conselho tem plena liberdade para escolher como os recursos serão despendidos.
- Média: as esferas de governo fazem repasses periódicos, mas a comunidade não controla os gastos.
- Restrita: recursos originários da prestação de serviços, sem controle de gastos por parte do colegiado.

Na subdimensão Gestão, o indicador **Natureza do Processo Decisório** abrange a seguinte escala:

- Amplo: informações corretas e dados caudalosos circulam livremente por todo o grupo.
- Aberto: informações adequadas disponíveis a todos. As decisões sobre as diretrizes concentram-se na cúpula, enquanto comitês ficam a cargo de decisões específicas.
- Média: informações fragmentadas e, não raro, incorretas. Há maior divisão da responsabilidade quanto às principais decisões relativas às diretrizes do trabalho.
- Restrita: Informações incompletas ou parciais. A cúpula concentra as decisões.

Quanto ao indicador **Natureza do Processo de Comunicação**, este se dá conforme segue:

- Amplo: informações precisas circulam livremente por todo o conselho, há muita interação e comunicação orientada à consecução dos objetivos do colegiado.
- Aberto: a disseminação interna das informações parte da cúpula, mas há bastante interação e comunicação.
- Média: a cúpula concentra a maioria das informações e há pouca comunicação entre os participantes.
- Restrita: os líderes controlam a informação e há pouca interação entre os membros.

Ainda na subdimensão Gestão, o indicador **Natureza do Processo Influência-Interação** abrange as seguintes situações:

- Amplo: o trabalho dos membros do conselho é exercido em clima amistoso e cooperativo, bem como entre os segmentos lá representados.
- Aberto: alguma interação e elevado grau de confiança entre membros e equipes.
- Médio: pouca interação, alguma desconfiança e pouca influência recíproca.
- Restrito: pequena interação, nenhuma cooperação e ausência de influência mútua.

Finalmente, o último indicador dessa Subdimensão, **Metas de Desempenho e Treinamento**, apresenta-se como segue:

- Amplo: observam-se iniciativas de capacitação visando o alcance de altas metas de desempenho.
- Aberto: a capacitação ocorre, muitas vezes, por iniciativa do Poder Público, mas o conselho busca atingir elevadas metas de desempenho.
- Média: apesar de esporádicos episódios voltados à capacitação, o conselho busca alto nível de desempenho.
- Restrita: treinamento aquém do desejado e as metas de desempenho estabelecidas são modestas.

O Quadro 2 alinha, de maneira sintética, as dimensões, as subdimensões e os critérios de avaliação dos respectivos indicadores, ajustando a teoria, conforme trabalhada na pesquisa de Silva (2005, p. 38) à realidade dos CAE.

Quadro 2 - Tipologia da Amplitude de Participação da Comunidade no Conselho de Alimentação Escolar

DIM.	SUBDIM.	INDIC.	CARACTERÍSTICAS	AMPLITUDE DE PARTICIPAÇÃO			
				RESTRITA (1)	MÉDIA (2)	ABERTA (3)	AMPLA (4)
Histórica	Histórico	Implantação e Departamentalização	Implantação do CAE Criação de novas estrutura Integração de Programas. Rigidez/flexibilidade do CAE Mudanças produzidas desde a implantação	O CAE foi imposto, mas tem alguma atividade	O CAE foi imposto, mas passou a ser plenamente ativo	O CAE coopera ativamente com outras organizações da comunidade	As organizações comunitárias participaram da criação do CAE
Amplitude de participação	Tradução de demandas	Avaliação das necessidades	Pessoas que entrevistaram no planejamento ou diagnóstico de Identificação de necessidades Participação	Predominância da opinião técnica do gestor público levando em conta os interesses da comunidade	O presidente representa o ponto de vista da comunidade e avalia as necessidades	O CAE representa a comunidade e avalia as necessidades	A comunidade intervém na avaliação da necessidade
		Liderança	Tipos Adequação Melhoria	O CAE não funciona, mas o gestor público atua independentemente de grupos de interesse	O CAE funciona sob uma liderança independente	O CAE é ativo com iniciativa	O CAE representa toda a diversidade de interesses da comunidade e controla as atividades do líder
		Mobilização de recursos	Procedência Controle	Recursos provenientes da prestação de serviços. O CAE não controla os gastos em saúde	Contribuição periódica da União, do estado ou do município, sem participação da comunidade no controle dos gastos	Contribuição periódica da União, do estado e do município. O CAE controla a Utilização dos recursos	Volume considerável de recursos de origens diversas. O CAE decide a utilização dos fundos
	Gestão	Processo decisório	Possibilidade de intervenção Disponibilidade de informação Abrangência das decisões	A maioria das decisões é tomadas na cúpula do CAE para diversos segmentos, pouquíssima interação e comunicação entre membros	As diretrizes principais saem da cúpula do CAE, mas muitas decisões são tomadas por outros segmentos. As informações disponíveis apropriadas e precisas, estando a par de alguns problemas	As diretrizes gerais e as decisões principais saem da cúpula do CAE, mas as decisões específicas saem de outros segmentos; as informações são razoavelmente adequadas e precisas e os membros do CAE estão a par dos problemas de saúde	O processo decisório é difundido por todo o CAE, sendo baseado em informações completas e precisas, pois tem um eficiente fluxo de comunicação. Em geral, o CAE está perfeitamente a par dos problemas
		Comunicação	Fluxo de informação	As informações saem da cúpula do CAE para diversos segmentos, pouquíssima interação ou comunicação entre os membros	As informações saem, na maioria das vezes, da cúpula do CAE; as informações necessárias são julgadas pela cúpula do CAE e há pouca interação e comunicação	A informação é moldada na cúpula do CAE, mas com iniciativa de membros do CAE; há bastante interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos do CAE	As informações circulam lateralmente entre todos os conselheiros indistintamente, de forma precisa e responsável; há muita interação e comunicação à realização dos objetivos do CAE
		Influência e interação	Natureza da interação Trabalho cooperativo	Pequena interação, nenhuma cooperação no trabalho em equipe, os conselheiros não influenciam as atividades	Pequena interação, pouca influência e cooperação no trabalho; os membros têm pouca confiança no grupo	Moderada interação, com elevado grau de influência e confiança mútua no trabalho em equipe	Interação amistosa com elevado grau de confiança no trabalho em equipe. A influência é exercida por todos os segmentos do CAE
		Metas de desempenho e treinamento	Nível de Metas Treinamentos Financiamentos	O CAE busca atingir um nível de metas moderado; os conselheiros não recebem treinamento desejado	O CAE busca atingir um nível de metas de desempenho alto e poucas vezes capacita seus conselheiros	O CAE busca atingir um nível elevado de metas de desempenho; há, muitas vezes, a capacitação dos membros através de órgãos oficiais	O CAE busca atingir um altíssimo nível de desempenho; há bastante capacitação com parcerias de diversas instâncias da comunidade

Fonte: adaptado a partir de quadro elaborado por Silva (2005), com base em Rifkin et al. (1989); Likert (1975); Demo (1996)

## CAPÍTULO 7

### PERCURSO METODOLÓGICO

A tendência à descentralização, conforme tem sido observada nas últimas décadas, especialmente após a promulgação da CF-88, criou, em diversos espaços da sociedade, amplas malhas de relacionamento entre o cidadão e o poder público. Os conselhos são os entroncamentos dessa teia, onde as ambições da sociedade e os projetos do Estado se encontram e dialogam.

Nesse contexto, e considerando que a descentralização tem sido uma reivindicação da sociedade e uma necessidade do Estado em razão da redemocratização e da crise do *Welfare State*, então, é possível sugerir que a participação dos indivíduos na formulação e execução de políticas públicas – decorrência dessa nova configuração da relação entre Estado e sociedade civil organizada – deve ser avaliada sob a ótica do quão participativos são os membros desses colegiados, em seu conjunto, ou seja, o quão “interferente” é o espaço de participação ocupado por esses indivíduos.

Assim, avaliar a “qualidade” desses entroncamentos é avaliar a “amplitude de participação” alcançada pelos indivíduos que representam, pelo menos em tese, os anseios da sociedade e que devem ao Estado o cumprimento de certas obrigações: como o ateste das prestações de contas. A amplitude de participação é, por isso, o “fio condutor” que perpassa o levantamento dos dados.

Uma maneira conveniente de visualizar a extensão da amplitude de participação, nos moldes da metodologia proposta por Silva (2005), é dispor os resultados em um gráfico, como os que se apresentam nos itens 6.5 (Modelo Analítico de Pesquisa), 7.3 (Resultado de Valparaíso de Goiás-GO) e 7.4 (Resultado de Vila Boa-GO).

Para tanto, cabe indicar que, conforme explicado no item 5.3 (Dimensões da Amplitude de Participação), cada um dos oito indicadores pode ter um conjunto de características que o relacionam a uma das quatro amplitudes, dispostas em ordem crescente: Restrita, Média, Aberta e Ampla. A essas amplitudes são atribuídos valores numéricos de 1 a 4 a fim de traduzir essas características em grandezas que podem ser expressas em um diagrama cujos valores são dispostos em torno de um centro, de modo que o cruzamento dos quatro eixos formem um asterisco, de oito pontas. Assim, a amplitude Restrita, que corresponde ao valor 1, fica mais próxima desse centro, enquanto a amplitude Ampla, que equivale a 4, fica

mais distante. Quanto maior a quantidade de amplitudes tendentes a valores elevados, maior será a área do gráfico, e vice-versa, o que contribui para que se visualize com bastante clareza o alcance da amplitude global do conselho analisado. O CMS de Porto Alegre-RS, por exemplo, citado no item 6.5 tem uma amplitude maior do que o de Montevideu e, conseqüentemente, os pontos correspondentes aos oito indicadores delineiam uma área maior também.

Essa correlação visual entre área e amplitude resulta bastante eficaz na medida em que proporciona, a um breve olhar, uma leitura completa da amplitude de participação em todos os seus aspectos. Conhecendo-se as características de cada indicador é, dessa forma, possível avaliar, de imediato, os pontos em que uma atuação propositiva poderia contribuir para a melhoria do resultado. E mais: é possível saber, exatamente, em que consistirá essa ação e que resultado ela deveria proporcionar para alcançar um aumento de desempenho.

## **7.1 Modo de Investigação**

O trabalho foi realizado por meio de estudo de casos múltiplos entre os CAE dos municípios da Ride-DF com o maior e com o menor IDH, respectivamente, Valparaíso de Goiás-GO e Vila Boa-GO, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano de 2013, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A pesquisa foi feita com base na coleta de dados por documentos e entrevistas em profundidade, cujo roteiro foi validado pelo trabalho de Silva (2005), conforme Anexo 1, objetivando recolher indícios de como se processa a representatividade da sociedade pelos colegiados investigados.

Segundo Yin (2005, p. 33), o estudo de caso, como uma forma de investigação em ciências sociais, examina um grupo social em seu contexto real, fazendo uso de proposições teóricas, desenvolvidas previamente, para conduzir a coleta e a análise. A análise profunda dos dados coletados dos CAE, tendo como pano de fundo o embasamento teórico construído por Silva (2005) permitiu compreender e classificar as práticas de grupos sociais e, dessa forma, entender o comportamento dos indivíduos e contribuir para a melhoria da dinâmica social.

Para Schneider e Schmitt (1998, p. 13), esse tipo de pesquisa permite a revelação tanto dos aspectos comuns quanto das variantes de cada estudo de caso, o que permite constituir padrões e reuni-los em grupos conforme características comuns e específicas. Dessa forma, é possível identificar os fatores que regem os fenômenos sociais. Especificamente, a amplitude de participação. Afinal, os membros dos CAE, nessa condição, “subiram um degrau” na escala

de participação-cidadã e, como interlocutores privilegiados, inserem-se em um contexto que inclui, mas não se limita a, prestação de contas, fiscalização, execução de uma importante política pública, entre outros aspectos. Disso resulta a importância de se avaliar o quão abrangente é a atuação desses colegiados, pois quanto maior for, maior será a tendência à participação dos segmentos sociais interessados.

## 7.2 As Técnicas e o Instrumento

Há duas maneiras de resgatar o passado: a primeira requer um olhar cuidadoso sobre os vestígios deixados por aqueles que vieram antes de nós; documentos e objetos, entre outros elementos, que permitem, ainda que parcialmente, reler o passado, tornam-se testemunhos da época que se investiga. A segunda recorre à memória humana, ainda viva na mente de quem participou ou acompanhou os fatos, para recriar as circunstâncias que já se diluíram no tempo.

Assim, havendo esses dois caminhos a serem percorridos e dada à necessidade de se avaliar a influência da dimensão “Histórica”, que permeia o funcionamento dos CAE de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO, a **análise documental** e a realização de **entrevistas em profundidade** impuseram-se, não apenas como técnicas importantes, mas, mais ainda, como ferramentas indispensáveis à execução deste trabalho, além de obviamente fazerem parte do arsenal de instrumentos de investigação de uma pesquisa qualitativa.

Enquanto a leitura dos documentos fornece uma visão “oficial” da atuação dos colegiados, notadamente no que diz respeito à adequação legal e às exigências formais, a entrevista revela a dinâmica das relações entre os agentes do processo. Não seria exagero afirmar que, se por um lado, a documentação esclarece os aspectos institucionais; por outro, os depoimentos recriam a interação que as pessoas estabeleceram entre si mesmas e entre elas e as organizações a fim de alcançarem os objetivos que, então, se impuseram.

Em suma, as entrevistas, segundo depreende-se de Roesch (1995), trazem à luz como os sujeitos envolvidos, como atores ou plateia, compreenderam os fatos. A análise documental, por sua vez, segundo Richardson et al. (1989), busca recriar a atmosfera econômica, social etc., em meio à qual desenrolaram-se os acontecimentos em estudo. E, no caso específico da presente investigação, contribuiu para esquadrihar os aspectos relacionados à implantação e departamentalização dos CAE.

### **7.3 Critérios de Seleção dos Sujeitos**

Visto que o CAE tem sua rígida composição definida em lei e que, em razão disso, ambos os colegiados apresentam idêntica estrutura quanto ao número de participantes e segmentos sociais representados, não foi necessário estabelecer qualquer critério ou filtro de seleção dos entrevistados: o alvo foi, portanto, os membros do CAE em curso de mandato, fossem eles titulares ou suplentes.

A proposta, inicialmente, era a de entrevistar todos os sete membros de cada colegiado. A lista foi fornecida pelo FNDE e confirmada por ocasião das visitas a cada cidade. Coincidentemente, dois membros de cada conselho não foram entrevistados: em Valparaíso de Goiás-GO, por recusa explícita e inexplicada; em Vila Boa-GO, por impossibilidade de comparecer.

Dessa forma, foram entrevistados cinco membros de cada colegiado, sendo que, em Valparaíso de Goiás-GO, todos são titulares, enquanto que em Vila Boa-GO, dois são suplentes. Ao todo, os dez entrevistados correspondem a 72% do total dos conselheiros, considerando-se uma composição de sete membros para cada grupo.

No que diz respeito à segmentação, os entrevistados de Valparaíso de Goiás-GO, representam o Poder Executivo (1), docentes (1), pais (1) e sociedade civil (2). Em Vila Boa-GO, representam docentes (2), pais (2) e sociedade civil (1), ficando de fora o segmento Poder Executivo, o que de qualquer forma não comprometeu o equilíbrio entre os conselhos.

### **7.4 Levantamento de Dados**

#### ***7.4.1 Análise Documental***

Alguns aspectos da tipologia expressa no trabalho de Silva (2005, p. 106), como a “implantação” e a “departamentalização” exigiram, também, uma análise documental, que foi realizada ao longo do período de investigação. No caso específico dos CAE, há, ainda, que se considerar que, por parte do FNDE, existem algumas exigências ou recomendações, entre as quais a de que o colegiado seja criado por instrumento legal e a de que funcione com base em um regimento interno. A análise documental investigou esses aspectos e procurou identificar como eles se relacionam com a atuação do conselho.

Essa etapa do trabalho ocupou-se de mais de oitocentas páginas (808) fornecidas pelo FNDE e pelos próprios conselhos. Cabe informar que desse total, 759 páginas referem-se

a Valparaíso de Goiás-GO, e 49 a Vila Boa-GO, o que, segundo servidores do FNDE encarregados de acompanhar a atualização do sistema de gestão de conselho reflete, em certa medida, o grau de rotatividade dos respectivos colegiados, uma vez que, a cada modificação na composição, é preciso enviar os documentos correspondentes. No entanto, há que se alertar para o fato de que, se esse procedimento, de responsabilidade do poder público local, não for executado, não há como saber, de imediato, se houve alterações na composição do conselho, tendo em vista que se trata de ato declaratório.

Tal situação significa que é possível que alguma alteração não tenha sido informada ao FNDE, o que jogaria para baixo o número de documentos disponíveis. De todo modo, a grande disparidade entre a quantidade de informação documental produzida por cada um dos CAE, associada à consistência dos depoimentos de cada grupo de conselheiros induz à percepção de que possa haver um certo desnível na atuação de cada colegiado, o que, em uma primeira leitura, ainda não amparada pela análise de conteúdo, poderia indicar que a hipótese subjacente deste trabalho, que correlaciona a amplitude de participação ao IDH possa, pelo menos nesses dois casos, estar correta.

Entre os documentos apresentados, encontram-se atos de substituição e nomeação, comprovantes de residência, cópias de carteira de identidade, atas de reuniões, ofícios, leis, regimento interno, entre outros. A distribuição do volume de documentos por origem, conforme o quadro a seguir, revela uma grande disparidade entre os colegiados.

Quadro 3 – Fontes dos documentos e quantidade de páginas

<b>Valparaíso de Goiás-GO</b>		<b>Vila Boa-GO</b>	
<b>FNDE</b>	<b>CAE</b>	<b>FNDE</b>	<b>CAE</b>
728	31	40	9

Fonte: elaborado pelo autor com base na resultados da pesquisa 2016

#### **7.4.2 Análise de Conteúdo**

Os membros dos CAE dos municípios de Valparaíso de Goiás-GO e Vila Boa-GO foram submetidos a entrevistas em profundidade. Esta técnica (ROESCH, 1995) teve por objetivo permitir uma interpretação, clara e objetiva, do conjunto dos depoimentos dos entrevistados frente ao tema proposto pela pesquisa.

Tendo em vista que a composição de tais colegiados é definida por lei e que o formato e a composição dos colegiados é uniforme, qualquer desvio da simetria entre os grupos de entrevistados deveu-se à pontual indisponibilidade de algum membro, conforme já mencionado anteriormente. A coleta de dados se deu por meio da técnica de entrevista em profundidade a fim de recolher informações acerca da representação dos conselheiros no que diz respeito ao envolvimento da comunidade.

No que se refere à tomada de depoimentos, as entrevistas em profundidade, cujo objetivo é compreender a fala do entrevistado (ROESCH, 1995) obedeceram ao roteiro anexo previamente estabelecido a partir de estudo exploratório realizado por Silva (2005). Tal procedimento deu-se como decorrência natural da proposta desta dissertação, baseada no trabalho da pesquisadora, e, também, com o objetivo colateral de se preservar a coerência metodológica e permitir uma avaliação comparativa consistente, entre os conselhos e entre os dois trabalhos com vistas a uma possível validação da metodologia. Por isso, tendo em foco tratar-se de uma ferramenta já utilizada com sucesso e construída sobre uma base teórica amplamente consolidada, dispensam-se maiores comentários sobre ela.

Há que se ressaltar, no entanto, algumas características dessa ferramenta: o roteiro de entrevistas, ao mesmo tempo em que orienta o trabalho do pesquisador, permite uma certa flexibilidade, uma vez que, à medida que os depoimentos se acumulam, aumenta o volume de informações, o que dá ao pesquisador um panorama mais rico e detalhado permitindo que determinados padrões e aspectos que vão se delineando como promissores para os objetivos da investigação possam ser explorados com maior acuidade (ROESCH, 1995).

No caso desta investigação, o roteiro de entrevistas procurou guardar coerência com a pesquisa que a inspirou, embasada na teoria sobre o estilo de gestão de Likert (1975). Por isso, ressalvadas as devidas adaptações aos diferentes contextos, baseou-se em perguntas alinhadas com as categorias teóricas estabelecidas no trabalho de Silva (2005). Em outras palavras, as indagações procuraram criar oportunidades para que os entrevistados fornecessem informações relativas a todos oito indicadores que, em conjunto, definem a tendência do grupo pesquisado no que diz respeito à sua amplitude de participação: Implantação e Departamentalização, Avaliação de Necessidades, Liderança, Mobilização de Recursos, Processo Decisório, Comunicação, Influência e Interação e Metas de Desempenho e Treinamento.

No que tange à avaliação da amplitude de participação foi realizada por intermédio da análise de conteúdo em consonância com Bardin (1977, p. 23). Esse procedimento engloba

um conjunto de técnicas objetivas com vistas a isolar os significados inerentes ao conteúdo de cada mensagem. Dessa forma, a análise de conteúdo emerge como um instrumento de pesquisa objetivo e não meramente perceptivo.

A fim de identificar os padrões de pensamento, expressos por intermédio das opiniões e conceitos emitidos pelos entrevistados, que perpassam a visão dos sujeitos a respeito dos temas propostos (os indicadores), trechos significativos dos depoimentos foram agrupados de acordo com as categorias sobre as quais as dimensões e subdimensões se apoiam.

Nessa primeira etapa, são abertos canais de comunicação semânticos através dos quais o objetivo da pesquisa e seus resultados serão conectados. No caso desta pesquisa, essas categorias teóricas são dispostas ao longo da linha de características que percorre todo o espectro de diagnósticos possíveis, em obediência à metodologia construída por Silva (2005) a partir do trabalho de Likert (1975), que embasa os possíveis diagnósticos da amplitude de participação: “Restrita”, “Média”, “Aberta” e “Ampla”.

Neste ponto, há que se fazer uma ressalva. Embora, para fins de disposição gráfica dos resultados, considere-se um valor numérico para cada amplitude (de 1 a 4, da Restrita à Ampla), não é possível assumir essa correlação como uma grandeza fidedigna em razão de não existir, ainda, nem neste trabalho nem na pesquisa de Silva (2005), que o antecedeu, quantidade suficiente de conselhos avaliados cujos resultados pudessem comprovar que há uma correspondência perfeita entre as amplitudes e esses valores numéricos. Assim, é importante ter em mente que as amplitudes identificadas para cada indicador em cada cidade, representam uma **tendência** e não uma situação estanque.

Numa segunda etapa, foram identificados trechos dos depoimentos que correspondem à descrição de cada categoria, construindo-se, assim, uma síntese, ainda bruta, da “opinião pública” referente à categoria em análise. Posteriormente, na etapa final de filtragem, as ideias foram agrupadas em proposições e enunciados, chegando-se, assim, ao resultado final de cada categoria e comparando-o com as descrições de cada amplitude a fim de identificar a qual delas pertence a síntese obtida.

É importante observar que essa técnica não se limita a um resumo das ideias, mas a um síntese, operação teórica, resultado de possíveis confrontos entre teses e antíteses. Por esse motivo, os textos das categorias destacadas nos quadros de cada indicador **não reproduzem a fala literal dos entrevistados**; todavia foram, sim, compostos **a partir dessas falas** e até

mesmo usam termos que foram verbalizados nas entrevistas, mas não são a transcrição *ipsis litteris* dos depoimentos.

A importância da análise de conteúdo reside na objetividade do seu resultado e não na esperança de que o pesquisador possa ser capaz de ter uma impressão fidedigna baseada exclusivamente em sua intuição ou percepção pessoal.

As entrevistas totalizaram, em Valparaíso de Goiás-GO e em Vila Boa-GO, mais de três horas e meia de depoimentos (3:32:51) de dez conselheiros, entre titulares e suplentes, sendo, coincidentemente, cinco de cada cidade. As duas ausências em cada uma das localidades (o CAE é composto por sete membros) foram fruto de mero acaso e não de expurgo compensatório, conforme já explicitado anteriormente.

As conversas foram realizadas, de acordo com a disponibilidade dos entrevistados, em ambos os casos, nas dependências das Secretarias de Educação e de forma voluntária. Todos foram informados, em linhas gerais, do objetivo da pesquisa, especialmente no que diz respeito à sua desvinculação política e partidária, e avisados do fato de que suas identidades seriam preservadas em relação às suas falas.

## **7.5 Escolha do IDH como Filtro de Pesquisa**

O IDH foi escolhido como critério para seleção dos municípios por indicar características sociodemográficas cujas externalidades podem impactar a dinâmica das relações sociais e econômicas entre os indivíduos e entre estes e as instituições: especificamente, as externalidades são saúde, educação e renda.

Como esses três aspectos da vida individual e social são, em grande medida, resultado da interação entre iniciativas individuais e políticas públicas, é lícito supor que quanto maior o indicador, maiores as externalidades positivas e melhor a qualidade dessas interações.

Em outras palavras: quanto melhor a saúde, maiores serão seus efeitos positivos sobre a educação e a renda; quanto melhor a educação, maiores serão seus efeitos positivos sobre a saúde e a renda; e, finalmente, quanto maior a renda, maiores serão seus efeitos positivos sobre a saúde e a educação. A razão para se assumir esse fato, e, em última instância aceitar o IDH como um indicador verossímil, é simples: pessoas com saúde, educadas e com renda disponível tendem a fazer escolhas melhores. Essas escolhas, por sua vez, causam impactos positivos sobre saúde, educação e renda, criando, assim, um *círculo virtuoso* de desenvolvimento humano coletivo.

O IDH, usado pelo PNUD em mais de 166 países (TOMÉ, 2011, p. 4), visa oferecer uma visão alternativa ao PIB, que, por medir, exclusivamente, o “tamanho da riqueza”, limita-se, apenas, à dimensão econômica, material, do progresso, sem avaliar o quanto desse crescimento econômico converte-se em desenvolvimento social.

Conforme o sítio do PNUD<sup>11</sup>, para avaliar a dimensão da educação, o cálculo do IDH aplica a seguinte metodologia: i) a taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade; ii) o somatório das pessoas, independentemente da idade, matriculadas em algum curso (fundamental, médio, superior, supletivo ou de aceleração, exceto classes especiais de alfabetização), dividido pelo total de pessoas entre 7 e 22 anos da localidade; e iii) a longevidade, medida a partir da esperança de vida ao nascer. A depender das condições de saúde da região pesquisada, esse indicador é mais ou menos influenciado pelo número de mortes precoces. A renda, por sua vez, é calculada como base o PIB per capita, em dólar PPC (Paridade do Poder de Compra), que elimina as diferenças provocadas pelos desníveis entre os custos de vida de diferentes regiões.

Essas três vertentes, que têm o mesmo peso no índice, geram um valor que varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da localidade. A fórmula é a seguinte:

$$\text{IDH} = \frac{L + R + E}{3}$$

Onde:

L= longevidade

R = renda

E = educação.

Cada uma dessas variáveis é o resultado de uma operação matemática específica que expressa os critérios definidos para cada indicador. Assim, eis a fórmula de cálculo da Longevidade do IDH:

$$L = \frac{EV - 25}{60}$$

---

<sup>11</sup> <http://www.pnud.org.br>

A fórmula de cálculo da Educação do IDH:

$$E = \frac{2TA + TE}{3}$$

A fórmula de cálculo da Renda do IDH:

$$R = \frac{\text{Log}_{10} \text{PIB}_{pc} - 2}{2,60206}$$

Onde:

EV = Esperança média de vida

TA = Taxa de Alfabetização

TE = Taxa de Escolarização

$\text{Log}_{10}\text{PIB}_{pc}$  = logaritmo decimal do PIB *per capita*

Tendo em vista a abrangência do IDH e sua ampla aceitação internacional como indicador do desenvolvimento – a despeito de algumas críticas, como o fato de não considerar condições ambientais, por exemplo – dispensam-se maiores considerações sobre sua validade como indicador do progresso social. Todavia, há muito espaço de pesquisa para se explorar as inúmeras possíveis correlações entre o IDH e a eficiência e efetividade das administrações públicas, especialmente no plano municipal.

Tomé (2011), por exemplo, identificou correlação direta entre o IDH e a regularidade com que municípios recebem os recursos que lhes são devidos à conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM): quanto menor o IDH, maior a probabilidade de o município ficar sem receber suas cotas em razão de não ter cumprido com os requisitos legais.

Trata-se de um trabalho cuja premissa ainda é embrionária, mas que aponta na direção de que o IDH, por medir o desenvolvimento de uma sociedade além de seu aspecto econômico (característica tipicamente avaliada pelo PIB), mede, indiretamente, a capacidade do setor público de transferir os benefícios do crescimento econômico para a população por intermédio da oferta de bens e serviços que elevam a renda, a educação e a saúde. Assim, é lícito inferir que quanto maior o IDH, maiores as chances de que as instituições locais apresentem níveis mais elevados de eficiência e efetividade, entre as quais o CAE.

## 7.6 A Escolha das Cidades

A opção pela Ride-DF deve-se a três fatores principais que a tornam representativa de uma realidade socioeconômica média do país: i) a macrorregião na qual está inserida, o Centro-Oeste, está cercada por diversificado *dégradé* de realidades sociais, econômicas, demográficas e até ambientais: faz divisa com as outras quatro regiões do País, que, potencialmente, a influenciam; ii) no “centro do centro”, por assim dizer, encontra-se o Distrito Federal, um quadrilátero atípico sob todos os ângulos: do aspecto arquitetônico de seu principal núcleo urbano (Brasília) à sua principal atividade econômica (o serviço público). No entorno dessa região, encontra-se a chamada, não casualmente, “Região do Entorno”, composta por municípios limítrofes ao Distrito Federal. É nesse cenário que se insere a Ride-DF, o que, adicionalmente, a torna uma iii) região bastante conveniente para aplicação da metodologia de Silva (2005), inclusive do ponto de vista logístico, em razão da proximidade entre Brasília e seus municípios.

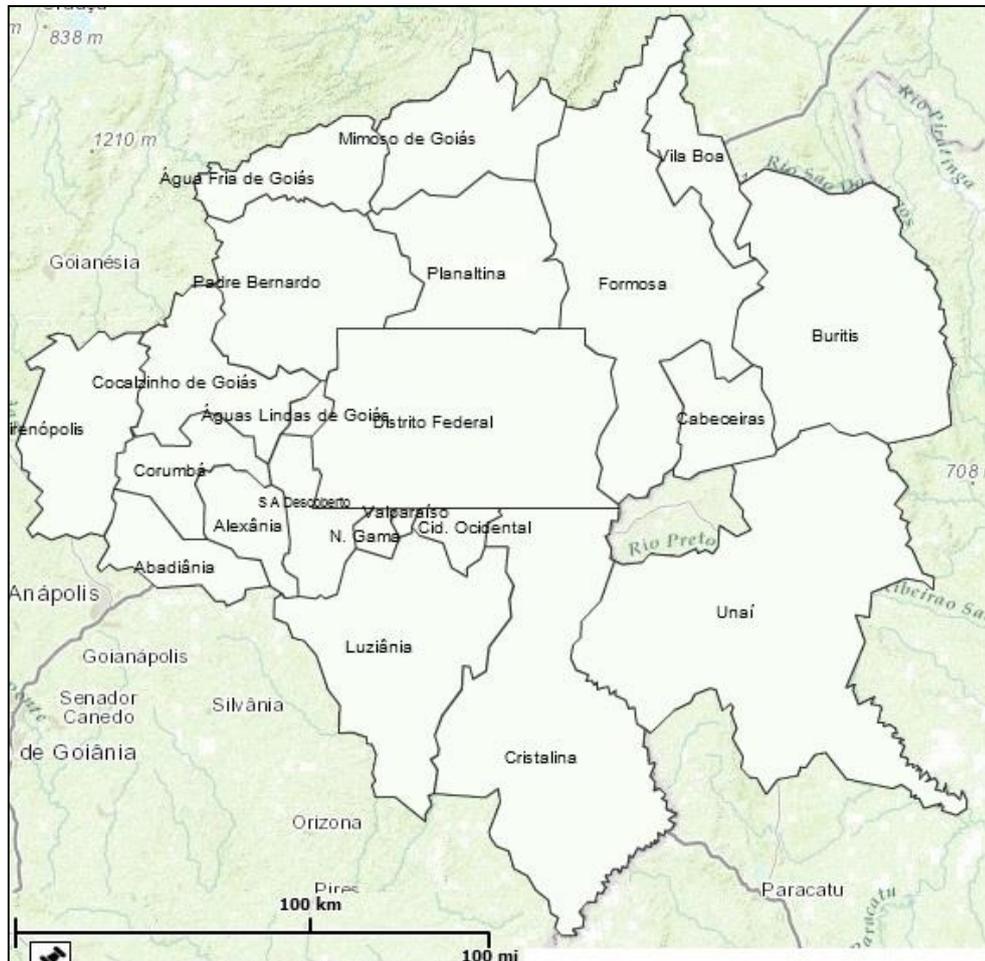
A Ride-DF<sup>12</sup> é uma das áreas prioritárias de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), juntamente com a Faixa de Fronteira e a Região de Águas Emendadas, cujo objetivo é reduzir as desigualdades sociais e regionais e fomentar programas e ações para o desenvolvimento da região.

Fazem parte da Ride-DF, **em Goiás**, Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa; e, **em Minas Gerais**, Buritis e Unaí; além do próprio Distrito Federal, como um todo, tendo em vista que este não se divide em municípios.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.sudeco.gov.br/web/guest/municipios-ride>>.

Figura 3 – Distribuição espacial da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno



Fonte: [www.sudeco.gov.br](http://www.sudeco.gov.br)

Desde o século passado, o acelerado processo de urbanização do Brasil foi caracterizado pelo inchamento dos grandes centros urbanos, o que, com o tempo evoluiu para a metropolização dessas regiões. Esse fenômeno foi abordado pela CF-88, que atribuiu, em seu artigo 25, parágrafo 3º, aos estados a maior parcela de responsabilidade na gestão das questões metropolitanas:

Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

Em razão da existência de algumas aglomerações urbanas ultrapassarem os limites de suas unidades federativas, o texto constitucional prevê, em seu artigo 21, inciso IX, ser atribuição da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

Mais adiante, no artigo 43, há o seguinte mandamento:

Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. O mesmo artigo aponta que o instrumento legal para tais políticas serão leis complementares (BRASIL, 1988).

De acordo com o sítio da Sudeco<sup>13</sup>, a Ride-DF é uma região integrada de desenvolvimento econômico. Estabelecida pela Lei Complementar 94/98 e regulamentada pelo Decreto 7.469/ 2011, serve para efeitos de articulação da ação administrativa da União focada nos estados de Goiás, Minas Gerais e do Distrito Federal no âmbito dos interesses da região, que são os serviços públicos comuns a todos os municípios e estados que a integram, como infraestrutura, geração de empregos e capacitação profissional, saneamento básico, uso e parcelamento e ocupação do solo, entre outros.

### ***7.6.1 Valparaíso de Goiás-GO***

Com um IDH de 0,746, superior à média nacional (0,744), de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), se fosse um país, estaria em 77º lugar no ranking mundial, entre a Jordânia e o Azerbaijão, e empurraria o Brasil uma posição para baixo, situando-o em 80º lugar<sup>14</sup>. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município tinha uma população estimada para 2015 de 153.255; em 2012, seu Produto Interno Bruto, a soma de todas as riquezas geradas, totalizou R\$ 1,1 bilhão, sendo que, desse montante, apenas R\$ 139 mil vieram da agropecuária, o que caracteriza o município como uma economia desenvolvida, forte produtora de bens industriais e serviços<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> [www.sudeco.gov.br](http://www.sudeco.gov.br)

<sup>14</sup> Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_AtlasMunicipios](http://www.pnud.org.br/IDH/Default.aspx?indiceAccordion=1&li=li_AtlasMunicipios)>.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br>>.

Tabela 3 – Distribuição do Produto Interno Bruto, com valor adicionado bruto. Município de Valparaíso de Goiás-GO.

PIB – Valor Adicionado Bruto	R\$ mil	%
Agropecuária	139	0,013
Indústria	150.355	13,57
Serviços	957.143	86,41
<b>Total</b>	<b>1.107.637</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE

O município emancipou-se de Luziânia em 1995. Sua história não é muito antiga; começou em abril de 1979 quando a prefeitura inaugurou o Núcleo Habitacional Valparaíso I, transformando em administração regional um aglomerado urbano que surgira em função da construção de Brasília. Inicialmente, o local contava com 864 casas, uma escola e o prédio da própria Administração Regional. No ano seguinte, foram instalados agência dos correios, lojas comerciais, um posto telefônico e abertas duas escolas particulares e quatro igrejas.

O nome seria uma homenagem a um engenheiro chileno natural da cidade do mesmo nome, que, supostamente, teria sido assinado o projeto urbanístico. Todavia, pesquisas recentes afirmam que o verdadeiro autor teria sido um senhor colombiano, natural de Cali, chamado Cesar Barney. Essa é a história que consta do sítio oficial da cidade<sup>16</sup>.

Ainda de acordo com a página *web* mantida pela prefeitura, a economia da cidade tem no setor moveleiro um de seus pontos fortes, com mais de cem empresas atuando nesse segmento, o que motivou a implantação de um programa de desenvolvimento setorial denominado Arranjo Produtivo Local Moveleiro, cujo objetivo é aumentar a competitividade por meio do fortalecimento das pequenas empresas e da qualificação profissional com a oferta de cursos como *design* de móveis, marcenaria e segurança do trabalho, entre outros.

Cerca de 40% da mão-de-obra do município ocupa-se de atividades informais, especialmente as relacionadas à construção civil. Mesmo assim, Valparaíso de Goiás-GO, ostenta um comércio mercado de consumo inesperado para uma cidade periférica, com hotéis, comércio diversificado, rede bancária, restaurantes, bares e concessionárias de automóveis de luxo (Jeep, Toyota, Nissan etc.), além de shoppings e atividades de lazer como shows de música. A cidade conta, ainda, com quatro instituições de ensino superior e, conforme anuncia

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.valparaisodegoias.go.gov.br/cidade/2-historico.html>>

o sítio oficial, o governo do estado tem um projeto para construir ali um campus de uma universidade pública.

Segundo os dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>17</sup>, Valparaíso de Goiás-GO, contava, em 2012, com 34 unidades do Sistema Único de Saúde (SUS), 22.421 matrículas no Ensino Fundamental, 5.099 matrículas no Ensino Médio, uma população residente alfabetizada de 132.982 pessoas e um PIB *per capita* de R\$ 11.632,26 em valores correntes de 2013.

A condição socioeconômica de Valparaíso de Goiás-GO deve ser analisada sob certas circunstâncias históricas: i) trata-se de uma localidade que já nasceu urbana; ii) devido à proximidade de Brasília, caracteriza-se como uma cidade-dormitório, o que significa que grande parte de sua população estuda ou trabalha na capital federal. Essa condição foi identificada por Ojima et al. (2007, p. 7) cuja pesquisa sobre deslocamentos pendulares classificou a localidade como uma das trinta maiores cidades-dormitórios do País.

Apesar do termo cidade-dormitório trazer, geralmente, uma conotação negativa, associada à pobreza e à falta de oportunidades, Valparaíso de Goiás-GO enquadra-se em uma categoria de municípios que, segundo Ojima et al. (2007, p. 2) pode estar sendo beneficiada pela migração de pessoas de mais alto poder aquisitivo, que buscam melhor qualidade ambiental, fuga da violência urbana e uma combinação de custo de vida mais baixo com proximidade a locais, como Brasília, que oferecem melhores oportunidades de trabalho e estudo.

### **7.6.2 Vila Boa-GO**

Se fosse um país, estaria na posição 119 do *ranking* global do IDH. Com 0,647 (o menor da Ride-DF), de acordo com o Pnud, ficaria entre a Síria (antes da guerra) e o Iraque. O município tinha uma população estimada para 2015 em 5.495 habitantes, conforme o IBGE. Em 2012, seu Produto Interno Bruto totalizou pouco menos de R\$ 96,5 milhões, sendo que, desse valor, R\$ 45,576 milhões vieram da agropecuária, o que evidencia uma economia cuja maior parte da riqueza está concentrada no campo. Há, porém, presença relativamente significativa do setor de serviços.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=522185&idtema=16&search=||s%EDntese-das-informa%E7%F5es>>.

Tabela 4 – Distribuição do Produto Interno Bruto, com valor adicionado bruto. Município de Vila Boa-GO

PIB – Valor Adicionado Bruto	R\$ mil	%
Agropecuária	45.576	47,25
Indústria	14.769	15,31
Serviços	36.111	37,43
<b>Total</b>	<b>96.456</b>	<b>100</b>

Fonte: IBGE

De acordo com o sítio oficial do município<sup>18</sup>, as primeiras casas foram erguidas na região, então pertencente à Formosa-GO, em 1963. Em 1985, tornou-se distrito e, em 1991, começou o movimento pela emancipação política, o que ocorreu logo no ano seguinte.

Na economia do município destacam-se a produção de coco-da-baía e a de cana-de-açúcar. Uma usina de álcool, instalada em 2007, emprega quase metade dos habitantes<sup>19</sup>. No momento da realização da pesquisa de campo para este trabalho, em fins de 2015, a recente emancipação é apontada pela prefeitura, em seu sítio, como razão das poucas oportunidades de trabalho e lazer.

De acordo com o IBGE<sup>20</sup>, Vila Boa-GO contava, em 2012, com quatro unidades do Sistema Único de Saúde, 937 matrículas no Ensino Fundamental, 214 matrículas no Ensino Médio, uma população residente alfabetizada de 3.601 pessoas e um PIB per capita de R\$ 20.093,49 em valores correntes de 2013, o que demonstra, comparativamente aos números de Valparaíso de Goiás-GO, uma grande concentração de renda.

Em vista dessas características, Vila Boa-GO emerge como um município de emancipação recente e de perfil marcadamente rural. Dista cerca de 180 quilômetros de Brasília-DF, 360 quilômetros de Goiânia-GO, a capital do Estado; e 92 quilômetros de Formosa-GO, seu município-mãe. Portanto, está, relativamente longe dos maiores centros urbanos da região, o que, ao contrário de Valparaíso de Goiás-GO, o coloca numa situação de relativo isolamento geográfico, limitando, assim, as opções de emprego, estudo e lazer à

<sup>18</sup> <<http://www.vilaboa.go.gov.br/index.php/o-municipio>>

<sup>19</sup> Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Vila\\_Boa\\_\(Goi%C3%A1s\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Vila_Boa_(Goi%C3%A1s))>.

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=522220&idtema=16&search=goias|vila-boas|sinthese-das-informacoes->

disposição de sua população. Essa condição impede, ainda, que o município possa se beneficiar dos aspectos positivos dos movimentos pendulares de sua população.

Para efeitos deste estudo, Vila Boa-GO apresenta condições de vida e econômicas marcadamente contrastantes com as de Valparaíso de Goiás-GO, o que, sem dúvida, reflete-se sobre fatores endógenos relacionados à dinâmica de suas relações econômicas e sociais.

Sobre fatores endógenos, para Myrdal (1960), uma das causas das desigualdades regionais são as relações de trocas – exportação e importação – entre economias em diferentes patamares de desenvolvimento econômico. De um lado, um país ou região rica, industrializada, oferece produtos de alto valor agregado em troca de matérias-primas baratas; de outro, uma região economicamente subdesenvolvida experimenta relações de troca cada vez mais desfavoráveis em razão do desenvolvimento tecnológico embutido nos produtos manufaturados que importa.

Essa relação exprime, sintetiza e explica as diferenças entre os municípios escolhidos para esta pesquisa. As relações de troca de Valparaíso de Goiás-GO com seu meio circundante baseia-se no setor de serviços, onde há maior valor agregado em razão do uso intensivo de mão de obra; enquanto Vila Boa-GO depende de produtos agrícolas, baratos, para a geração de receita e renda. Esses fatores são inerentes à condição de ambas as localidades e definem os rumos de ambas as economias em direções opostas.

## **CAPÍTULO 8**

### **RESULTADOS**

Esta seção é dedicada à análise dos resultados obtidos pela pesquisa de campo face à aplicação da metodologia descrita anteriormente. A amplitude de participação será dissecada em duas partes correspondentes às dimensões “Histórica”, que investiga as condições de surgimento dos CAE; e “Amplitude de Participação”, propriamente dita, que avalia aspectos relacionados à Tradução de Demandas e à Gestão, das cidades de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO. Adiante-se que em razão de uma peculiaridade da Dimensão Histórica, a de avaliar o resultado de um processo de transformação que se dá ao longo do período de existência do conselho, esta será analisada logo a seguir, separadamente da dimensão “Amplitude de Participação”, à qual foi dedicada seção específica.

Antes, porém, cabem alguns breves comentários acerca das percepções do pesquisador em relação aos entrevistados. Todavia, em razão da necessidade de se preservar o sigilo das fontes, essas observações não serão, em regra, separadas por municípios, uma vez que dado o pequeno universo de conselheiros seria bastante fácil identificá-los caso houvesse alguma indicação de a qual CAE referem-se os comentários a seguir.

Um traço marcante dos conselheiros de ambos os colegiados é o desconhecimento quanto às origens de seu respectivo CAE. Em alguns casos, pensam tratar-se de uma iniciativa da Prefeitura e ignoram o fato de que o conselho é uma exigência da lei federal que criou o Pnae nos moldes atuais, descentralizado, e de leis locais editadas em consonância à lei federal. Também chama a atenção o fato de os conselheiros não estarem inteiramente a par do modo como o CAE deve ser constituído e de como deve funcionar internamente.

Aspectos como a necessidade de o membro ser indicado por assembleia específica do respectivo segmento social, a origem dos recursos e o caráter de independência que o CAE deve ter em relação ao Poder Executivo também são desconhecidos de alguns conselheiros, o que levanta algumas suspeitas quanto à lisura formal da constituição do colegiado e quanto à capacidade de fiscalização desses conselheiros frente à gestão pública municipal.

Existem conselheiros que ignoram qual segmento representam, que não sabem quem é o(a) presidente do seu colegiado e que participaram, apenas, de uma ou duas reuniões “há mais de um ano”. Há que se ressaltar, ainda, o fato de alguns desses membros terem sido convidados a participar “de uma reunião do CAE” especificamente por conta da entrevista, o

que enseja a suspeita de que o respectivo conselho não esteja se reunindo com a frequência necessária ou que, pelo menos, não esteja convocando todos os membros para todas as reuniões que realiza.

Outro destaque negativo é o fato de nenhum conselheiro ter lido integralmente a legislação de regência do Pnae nem os atos legais que criaram os colegiados, embora demonstrassem, na maioria dos casos, estar cientes da existência desses documentos.

Face às percepções do pesquisador, é importante ressaltar que elas não serviram de base para a apuração dos resultados sobre os quais se apoia a análise. Antes, a análise de conteúdo baseou-se em metodologia já há muito consolidada, na linha proposta por Bardin (1977), que põe em evidência a importância de uma “vigilância crítica” frente ao objeto de pesquisa.

Apelar para estes instrumentos de investigação laboriosa [...] é situar-se ao lado daqueles que querem dizer não à “ilusão da transparência” dos fatos sociais, recusando ou tentando afastar os perigos da compreensão espontânea. [...]. Esta atitude de “vigilância crítica” exige o rodeio metodológico e o emprego de “técnicas de ruptura” e afigura-se tanto mais útil para o especialista das ciências humanas, quanto mais ele tenha sempre uma impressão de familiaridade face ao seu objeto de análise. É ainda dizer não “à leitura simples do real”, sempre sedutora [...] (BARDIN, 1977, p. 28).

Contribuiu para o rigor analítico desta pesquisa o fato de ela revisitar a metodologia de Silva (2005) e de fazer uso de suas ferramentas, entre as quais, a Tipologia da Amplitude de Participação e o roteiro de entrevistas. Dessa forma, às percepções subjetivas, que de todo modo não entram na equação da busca pelo resultado, mas permitem ao pesquisador enveredar por caminhos imprevistos e promissores, somou-se uma rotina de pesquisa já testada e validada. A diversidade de contextos, antes de relativizar a acurácia da investigação, certificou-se de seu caráter universal, posto que a metodologia e as técnicas de investigação basearam-se em um rigoroso conjunto de protocolos e operações lógicas de ampla aplicação cujos fundamentos teóricos remontam, entre outros a Likert (1975) e à própria Bardin (1977).

Tem-se, dessa forma, que o trabalho de análise de conteúdo, como o próprio nome sugere, relativiza a forma, o discurso ou o texto, em favor de estruturas semânticas ou psicológicas dos enunciados extraídos das entrevistas. Por meio desse procedimento, o pesquisador esquivava-se de suas próprias ideias preconcebidas e concentra-se nos fatores que, na visão das fontes envolvidas pelo fenômeno em estudo, determinaram as características de cada indicador avaliado.

Feitos esses esclarecimentos, fica claro o percurso teórico percorrido por esta pesquisa a fim de investigar os aspectos reais e profundos do funcionamento dos conselhos que são relevantes para se avaliar suas amplitudes de participação. Assim, as percepções do pesquisador não invalidam a apuração dos fatos por trás das aparências, mas agregam informações, quanto à atuação dos membros e ao funcionamento do colegiado, que foram captadas pelas entrevistas e que pesaram na avaliação da amplitude de participação do conselho.

Feitas essas considerações, cabe enveredar pela análise dos resultados.

### **8.1 Histórico dos CAE dos municípios de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO**

**Valparaíso de Goiás-GO** – O CAE desse município foi criado pela Lei nº 013, de 30 de janeiro de 1997. Em 2001, a Lei 351, de 20 de dezembro, alterou alguns artigos do diploma anterior a fim de adequá-lo à legislação própria do Pnae, no que diz respeito às atribuições e à composição. Somente depois, o Conselho adotou um regimento interno. Percebe-se, portanto, que o CAE de Valparaíso de Goiás-GO foi implantado por imposição legal, embora nenhum dos conselheiros saiba, exatamente, como se deu esse processo.

Um dos depoimentos alega que, até 2012, a relação com o Poder Executivo local era marcada pelo conflito, com a prefeitura se recusando a dar o apoio necessário à execução das atividades do CAE, o que teria motivado ações judiciais em respostas às constantes represálias do governo local.

Somente a partir do momento em que uma administração mais sensível ao papel do CAE assumiu é que, a partir de 2013, o Conselho passou a ter o apoio da Prefeitura, o que em alguns momentos observa-se, a julgar pelas entrevistas, por uma atuação cooperativa entre ambas as partes. Tal percepção parece ser corroborada pelos depoimentos da maioria dos membros, uma vez que, tendo em vista o recorte histórico (mandato em curso) nenhum dos depoimentos relatou no presente momento episódios similares aos que ocorriam até 2012.

Diante dessa evolução histórica, percebe-se, com base, somente os depoimentos dos conselheiros, que, até 2012, o conselho, embora imposto por lei federal, sofreu sistemáticas tentativas de apropriação por parte da administração da cidade, que se negava a permitir que o colegiado tivesse autonomia de ação, seja por meio da sonegação de apoio seja por intermédio da interferência política direta.

Hoje, no entanto, o conselho dispõe de amparo material, que se traduz em sala própria, apoio de secretária e liberdade de atuação, ainda que não seja conhecido por toda a população, situação contra a qual os conselheiros planejam ações de divulgação.

**Vila Boa-GO** – O conselho de Vila Boa-GO carece de registro documental de sua criação. O fornecimento ao FNDE de informações e documentos relativos ao conselho local é uma obrigação do ente federado e trata-se de ato declaratório. Assim, não é possível afirmar que não tenha sido editado ato legal de constituição do CAE, mas, apenas, que não está disponível ou não foi disponibilizada cópia desse documento.

Existe, no entanto, um decreto de nomeação de conselheiros, datado de 10 de maio de 2013, possivelmente em resposta a um comunicado do FNDE, datado de 15 de março do mesmo ano, no qual a Autarquia alerta para a necessidade de se renovar o colegiado, bem como um certificado de que esse decreto foi publicado no “placard” da Prefeitura de modo a surtir os efeitos legais.

Essa escassez de documentos reflete-se nos registros arquivados pelo sistema do FNDE, dos quais constam, apenas, 40 páginas de documentos, entre os quais os mencionados, além de cópias de documentos pessoais e comprovantes de residência, o que enseja o questionamento quanto à legalidade formal do colegiado, e, sem dúvida, um apontamento quanto à qualidade do trabalho de preservação documental da atuação do CAE, tanto por parte da Prefeitura, quanto da própria Autarquia.

Embora essa situação não ateste o cumprimento dos protocolos de constituição do CAE, é possível inferir, baseado no funcionamento e na lei do Pnae, que tais formalidades legais tenham sido observadas; afinal, os repasses têm sido feitos com regularidade e o CAE atual está registrado no sistema do FNDE com a indicação correta de todos os seus membros.

### ***8.1.1 Dimensão Histórica***

Esta dimensão, cuja única subdimensão é a “Histórico” avalia as circunstâncias em que o conselho em estudo foi criado e as transformações pelas quais passou; sua implantação, as estruturas das quais dispõe, a flexibilidade ou rigidez com a qual ajusta-se a novas realidades, bem como a possibilidade – ou antes, capacidade – de criar comitês internos, responder a novas demandas dentro de sua esfera de atuação e de interagir com iniciativas ou outras organizações da sociedade. Tem apenas um indicador “Implantação e Departamentalização”. Esta análise, ajuda o pesquisador a compreender a evolução do colegiado ao longo do tempo e se, durante

esse processo, a atuação dos membros e sua relação com o Poder Público foi capaz de ampliar a participação da sociedade por intermédio de sua instância de representação. Trata-se, portanto, de uma fotografia de “dupla exposição”, na qual o “hoje” é comparado com o “ontem”.

### **8.1.1.1 Valparaíso de Goiás-GO**

#### **8.1.1.1.1 Indicador Implantação e Departamentalização**

Amplitude de Participação: Tendência Média

No que diz respeito ao indicador Implantação e Departamentalização, há consenso de que o CAE é rígido no que diz respeito à observância da lei, limitando-se ao seu papel principal de fiscalização, mas é flexível quanto à distribuição de tarefas entre os membros em razão da disponibilidade de cada um. Todavia, não há comitês internos, todas as atribuições do colegiado são desempenhadas por todos os membros, ainda que, eventualmente, alguém possa estar ausente de determinada atividade.

Não há integração com outros programas ou iniciativas da sociedade local, em que pese haver preocupação em manter o colegiado aberto ao diálogo com a sociedade, o que se dá, principalmente, por meio de denúncias e de conversas com funcionários de escolas por ocasião das visitas, sejam elas rotineiras ou extraordinárias.

Há, entre os conselheiros, a percepção de que a atuação do CAE tem sido benéfica sobretudo para os estudantes e para a sociedade como um todo, especialmente, na atual administração, que, segundo um dos membros, tem uma postura mais aberta em relação ao papel do conselho. De fato, segundo esse mesmo conselheiro, a história do CAE de Valparaíso de Goiás-GO divide-se em dois momentos: antes e depois da atual administração. Antes, não apenas não havia apoio do Poder Executivo como este procurava prejudicar de todas as formas a atuação do colegiado. Nas palavras do Entrevistado 5:

*A relação com o governo sempre foi muito conturbada; até 2012, ele intervinha, mas, de 2013 pra cá, temos autonomia porque a prefeita atual tem uma visão diferente.*

Este talvez seja o traço mais marcante deste CAE no que tange à dimensão Histórica: o fato de sua atuação só ter deslanchado a partir do momento em que o Poder Executivo Municipal foi ocupado por uma administração sensível ao seu papel e disposta a

colaborar para o seu funcionamento. O depoimento do Entrevistado 3 corrobora essa visão ao alegar que há um canal de diálogo permanente com a prefeitura: “Conversamos com a gestão atual sobre as fragilidades do sistema”, diz.

As evidências colhidas pela análise documental e observadas pela análise do conteúdo das entrevistas oferecem elementos suficientes para que o indicador “Implantação e Departamentalização” seja categorizado como tendente a “Médio”, uma vez que o CAE de Valparaíso, criado por imposição legal, superou os obstáculos impostos pelo Poder Executivo local e, hoje, encontra-se em pleno funcionamento, inclusive com um canal de diálogo permanente com a prefeitura, que oferece o apoio de uma secretaria.

O Quadro 4 sintetiza o resultado encontrado:

Quadro 4 – Categorização do indicador Implantação e Departamentalização do CAE de Valparaíso de Goiás-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> O CAE foi imposto, mas tem alguma atividade</p> <p><b>Média:</b> O CAE foi imposto, mas passou a ser plenamente ativo</p> <p><b>Aberta:</b> O CAE coopera ativamente com outras organizações da comunidade</p> <p><b>Ampla:</b> As organizações comunitárias participaram da criação do CAE</p>	<p>Não sabem como o CAE foi implantado</p> <p>O CAE tem beneficiado principalmente os alunos</p> <p>Não há estruturas internas</p> <p>O funcionamento do CAE é rígido, de acordo com a lei, mas há flexibilidade para dividir tarefas</p> <p>Há diálogo com a gestão atual sobre as fragilidades do sistema</p> <p>Não há estruturas internas, mas há uma secretária</p> <p>A relação com o governo sempre foi muito conturbada; até 2012, ele intervinha, mas, de 2013 pra cá, tem autonomia</p>	<p>O CAE foi implantado por lei</p> <p>Até 2012, o governo interferia, mas hoje tem autonomia</p> <p>Em regra, os membros trabalham coletivamente, mas pode haver divisão informal de tarefas. Há secretária à disposição</p> <p>A atuação do CAE melhorou a merenda e tem beneficiado as crianças</p>	<p>O CAE foi imposto por lei. Há flexibilidade para divisão de tarefas, mas, em regra, trabalha-se coletivamente com o apoio de uma secretária. Até 2012, havia interferência do Poder Executivo, mas, com a mudança de prefeito, passou a ser plenamente ativo, melhorando a alimentação escolar</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

A evolução do CAE de Valparaíso alinha-se com a visão de Grau (1996), que, conforme já destacado, aponta a influência de administrações públicas cujos partidos são de base popular como um fator determinante na escolha dos projetos que serão priorizados. De fato, observa-se na história desse conselho um ponto de virada com a ascensão ao poder de uma prefeita sensível ao papel dessa instância de controle social. A administração anterior, contrária à atuação do colegiado, optou por impor dificuldades e tentar transformar esse espaço em mais uma arena de ação político-partidária, o que demonstra a fragilidade de um arranjo cuja base é excessivamente dependente do apoio do poder público e que, em certa medida, confunde-se com a própria administração.

Esse cenário alinha-se com os estudos de Borges (2015), a respeito da amplitude de participação social dos Conselhos Estaduais de Saúde do Centro-Oeste. Sua investigação aponta, a exemplo do que ocorre com o CAE de Valparaíso de Goiás-GO, a importância da existência de um ambiente positivo para que os conselhos funcionem bem em meio a uma sociedade civil organizada, em que pese o fato de que, neste caso, o envolvimento, tardio e por iniciativa do próprio conselho, não poder reivindicar para si a criação do colegiado ou, pelo menos, coparticipação nesse processo.

### **8.1.1.2 Vila Boa-GO**

#### **8.1.1.2.1 Indicador Implantação e Departamentalização**

Amplitude de Participação: Tendência Restrita

Uma marcante característica do CAE de Vila Boa-GO é sua penúria documental. Nos arquivos do FNDE, constam, apenas, 40 páginas de documentos, entre os quais um comunicado, datado de 15 de março de 2013, alertando à Prefeitura quanto à necessidade de se providenciar a renovação do Conselho. Os demais documentos de posse da Autarquia são cópias de identidades e comprovantes de residência dos membros que passaram pelo conselho, atas de nomeação, bem como uma listagem da composição atual do colegiado.

O próprio CAE, por sua vez, localizou apenas três documentos: duas atas de aprovação das Prestações de Contas de 2013 e 2015, bem como um parecer conclusivo, gerado pelo sistema do FNDE, ratificando a ata de 2015. Não há nos arquivos do Fundo nem foram fornecidos pelo CAE cópias dos atos de criação do Conselho

Constituído o conselho, com ou sem o cumprimento dos protocolos legais, ele passa a ter uma história. Todavia, os conselheiros de Vila Boa-GO desconhecem como o colegiado foi implantado. Seus depoimentos indicam, ainda, que a comunidade local não tem iniciativas semelhantes, embora, existam demandas direcionadas a membros do conselho ou às escolas ou mesmo à própria Secretaria da Educação, que são tratadas pelo conjunto dos conselheiros, embora seja possível haver divisão informal de tarefas, o que demonstra que o colegiado tem alguma atividade.

Frente a esse perfil, é possível concluir que, no que tange a este indicador, a amplitude de participação do CAE de Vila Boa-GO tende a enquadrar-se na categoria “Restrita”, conforme sintetizado no Quadro 5.

Quadro 5 – Categorização do indicador Implantação e Departamentalização do CAE de Vila Boa-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> O CAE foi imposto, mas tem alguma atividade</p> <p><b>Média:</b> O CAE foi imposto, mas passou a ser plenamente ativo</p> <p><b>Aberta:</b> O CAE coopera ativamente com outras organizações da comunidade</p> <p><b>Ampla:</b> As organizações comunitárias participaram da criação do CAE</p>	<p>São sabem como foi implantado o CAE</p> <p>Não tem estruturas internas</p> <p>Não há outras iniciativas semelhantes no município</p> <p>Não houve mudanças recentes</p> <p>Novas demandas são tratadas na reunião</p> <p>O CAE tem beneficiado a comunidade</p> <p>Os grupos se apoiavam mutuamente</p> <p>No passado, o funcionamento era rígido</p> <p>Não sabem se o CAE se subdivide em grupos</p> <p>Não sabem dizer se o funcionamento é rígido ou flexível</p> <p>A atuação do CAE melhorou a alimentação</p> <p>Não se subdivide em grupos formais</p>	<p>Não sabem como foi implantado o CAE</p> <p>Não tem estruturas internas, mas pode dividir tarefas</p> <p>Novas demandas são tratadas em reunião do colegiado</p> <p>Não há iniciativas semelhantes na comunidade</p> <p>Não há consenso quanto à rigidez ou flexibilidade</p> <p>Houve melhoria na alimentação</p>	<p>O CAE foi imposto por lei. A comunidade não se organiza, mas apresenta demandas, que, em regra, são tratadas pelo plenário. As tarefas podem ser divididas, portanto, há alguma flexibilidade, ainda que informal. A melhoria na alimentação denota a existência de alguma atividade</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

A evolução do CAE de Vila Boa-GO corrobora a perspectiva de Arretche (1996, p. 6), para quem a mera existência de instâncias formais de ação popular não é suficiente para assegurar uma participação real por meio do rompimento de estruturas de poder centralizadas. Nessa linha, observa-se nesse conselho, uma ligação ainda muito forte com a Prefeitura local ao tempo em que jamais houve qualquer tentativa de englobar a sociedade na discussão sobre a merenda escolar. Essa postura, se deliberada, age como um filtro cuja função é excluir a sociedade dos processos decisórios, o que contribui para a manutenção do *status quo* da correlação de forças políticas locais.

Há que se destacar também que o fato de alguns conselheiros não saberem informar se o funcionamento do colegiado é rígido ou flexível ou se se divide em grupos de trabalho evidencia que eles não têm participado com frequência das reuniões ou não têm procurado um envolvimento maior com as atividades do conselho.

### **8.1.2 Olhar sobre os Dois Conselhos**

O trabalho de Silva (2005) comparou os CMS de Porto Alegre-RS e de Montevideu, duas instâncias de participação popular que, em linhas gerais, comungam, apenas, da área de atuação: a saúde. Localizam-se em países diferentes e, portanto, estão imersas em contextos sociais, econômicos, políticos, legais e culturais absolutamente diversos. Todavia, as diferenças dão às comparações contornos mais profundos. Possibilitam uma análise mais evidente dos diversos fatores que contribuíram para a construção delas próprias e das semelhanças.

No caso dos CAE de Valparaíso de Goiás-GO e de Vila Boa-GO, a situação é diversa daquela encontrada nos CMS de Porto Alegre-RS e Montevideu: ambos foram criados por força da mesma lei, segundo um figurino rigidamente pré-definido, o que obriga que todos os colegiados do país tenham, exatamente, o mesmo formato; ambos fazem parte do mesmo programa, o Pnae, costurado nacionalmente e operado pelo governo federal em estrita observância aos ditames da lei que o criou bem como dos regulamentos posteriores.

A existência de ambos é uma pré-condição para a inserção dos respectivos municípios no Pnae, sem a qual, não há repasse de verba, o que caracteriza a participação das duas cidades em um complexo arranjo legal-financeiro do qual as atribuições dividem-se entre as duas esferas de governo. Ademais, Valparaíso de Goiás-GO e Vila Boa-GO, não apenas estão no mesmo país, mas no mesmo Estado, distanciando-se uma da outra cerca de 200 km, aproximadamente. Apesar dessas coincidências – ou melhor, dessa “formatação” – dois

aspectos surgem como decisivos para que Valparaíso de Goiás-GO e Vila Boa-GO tenham apresentado resultados distintos no que diz respeito ao indicador “Implantação e Departamentalização”: i) as condições de criação, excluídos os aspectos relacionados ao rito legal; e ii) a interação entre os membros e o ambiente.

Quadro 6 – Comparação dos resultados do indicador “Implantação e Departamentalização”

Dim.	Subdimensão	Indicador	Características	Amplitude de participação	
				Valparaíso-GO	Vila Boa-GO
Histórica	Histórico (Demo 1996 e Rifkin et al., 1989)	Implantação e Departamentalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implantação</li> <li>- Criação de estruturas</li> <li>- Integração com outros programas</li> <li>- Rigidez/flexibilidade das comissões</li> <li>- Mudanças desde a implantação</li> </ul>	Média	Restrita

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Os depoimentos colhidos em Valparaíso de Goiás-GO demonstram que setores da comunidade representados dentro do CAE souberam tirar vantagem de uma situação político-partidária favorável para se organizar, dentro dos limites legais, de modo a se apropriar do conselho a ponto de, hoje, serem capazes de atuar com a autonomia exigida pela lei e de buscarem uma maior interação direta com a sociedade sem prejuízo de um canal amistoso de diálogo com o Poder Público. Nesse sentido, assemelha-se ao de Porto Alegre-RS, onde a sociedade assumiu como sua o CMS.

É o que demonstram os depoimentos dos conselheiros, entre os quais, destacam-se:

*“Conversamos com a gestão atual sobre as fragilidades do sistema.”*

*“Não temos estruturas internas porque fazemos o trabalho sempre coletivamente.”*

*“De um ano pra cá, o pessoal tem percebido que o CAE está funcionando.”*

*“A relação com o governo sempre foi muito conturbada; até 2012, ele intervinha.”*

*“Temos secretária.”*

*“A atuação do CAE tem sido benéfica porque a merenda começou a melhorar.”*

Em Vila Boa-GO, o CAE parece ter-se estagnado, limitando-se a cumprir, minimamente, suas obrigações legais. Em que pese a existência de uma relação aparentemente positiva com o Poder Público, esta não é contrabalançada pela existência de um canal de diálogo direto com a comunidade, o que pode indicar, talvez, acomodação ou, numa perspectiva mais pessimista, cooptação. De fato, segundo as informações colhidas nas entrevistas, a comunidade nunca foi chamada a participar e poucos sabem da existência do CAE.

Também chama a atenção o escasso conhecimento dos membros quanto ao funcionamento do Pnae e do CAE e a pouca frequência às reuniões, o que contribui para restringir as portas de comunicação entre o colegiado e a sociedade ao tempo em que pode indicar desinteresse e, conseqüentemente, uma excessiva institucionalização da relação entre o conselho e a prefeitura, fazendo com que o colegiado atue mais como uma “ouvidoria” local do Pnae do que como uma instância de efetiva de controle social.

Alguns depoimentos são significativos:

*“Não há outras iniciativas na área no município.”*

*“Não se subdivide conforme as demandas.”*

*“Não houve mudanças recentes.”*

*“Não sei se houve benefício para a comunidade.”*

*“O funcionamento é flexível.”*

*“Só os pais que fazem parte do conselho participam.”*

Da comparação entre as duas realidades, depreende-se que corroboram as visões de Faria (2007 apud VAZ, 2011, p.1) e Gohn (2011, p. 231), ambos citados anteriormente. No caso de Valparaíso de Goiás-GO, o relativo sucesso do CAE deveu-se à sua capacidade de incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das políticas. No caso de Vila Boa-GO, porém, o conselho parece ter sucumbido à tentação de tornar-se mais

um entre tantos órgãos burocratizados, com participação de cidadãos já incluídos socialmente. A almejada participação popular ainda não teria sido conquistada.

## **8.2 Dimensão Amplitude de Participação**

Esta dimensão engloba duas subdimensões: Tradução de Demandas e Gestão. Em conjunto avaliam o grau de alinhamento entre os anseios da sociedade e a atuação do colegiado em estudo; e até que ponto o trabalho do conselho é conduzido visando efetivar o alcance dessas demandas, com a independência necessária.

### ***8.2.1 Tradução de Demandas***

Os indicadores a seguir compõem a subdimensão Tradução de Demandas por intermédio da qual são identificados a maneira pelo qual o conselho avalia as necessidades da população que representa, o estilo de liderança e a mobilização de recursos voltados para consecução dos objetivos do colegiado.

#### ***8.2.1.1 Valparaíso de Goiás-GO***

##### ***8.2.1.1.1 Indicador Avaliação de Necessidades***

Amplitude de Participação: Tendência Aberta

Quando ao indicador “Avaliação de Necessidades”, as visitas às escolas são a principal fonte de informações, mas o conselho também é procurado por funcionários de escolas, pais e pela própria Secretaria de Educação, quando esta recebe alguma reclamação. As visitas podem ser rotineiras, conforme a programação anual, ou extraordinárias, motivadas por denúncias, anônimas ou não.

Também é digno de nota o fato de que pais de alunos entrem em contato pessoal com representantes do CAE, o que indica que essa instância de participação e seus membros gozam de certo reconhecimento e popularidade na comunidade que orbita em torno da rede pública. Por esse motivo, têm sido realizados esforços no sentido de divulgar mais o colegiado perante a população, segundo relata o Entrevistado 4.

*Temos tentado divulgar mais o CAE para que as pessoas tenham ciência de que ele existe e possam nos avisar de algo (errado) que esteja ocorrendo. O CAE tem evoluído, mas ainda não supre todas as necessidades; a gente não consegue fazer cardápios diferenciados.*

Observa-se a partir das declarações de alguns membros que o conselho não apenas conta com a iniciativa dos cidadãos como também busca ativamente informações em meio à comunidade, demonstrando iniciativa e interesse em responder às demandas. É o que diz, por exemplo, o Entrevistado 3.

*Visitamos as escolas, ouvimos as merendeiras, ouvimos os diretores, ouvimos todo o pessoal, ouvimos as reclamações da comunidade, e com isto nós tomamos providência imediatamente.*

Há que se registrar, ainda, que, apesar desse esforço orientado no sentido de se fazer uma avaliação contínua das necessidades da alimentação escolar, há a convicção por parte de alguns membros de que ainda há espaço para melhoria da efetividade do trabalho do CAE, seja em relação à qualidade da merenda ou a ajustes na execução do Pnae. Essa constatação deve-se, principalmente, a dois fatores: i) alguns membros são neófitos e, portanto, ainda estão conhecendo a realidade da alimentação escolar; e ii) há alguma queixa em relação à falta de engajamento de alguns participantes, conforme depoimento do Entrevistado 5.

*Alguns (representantes dos) segmentos que compõem o Conselho não têm essa preocupação com as necessidades da comunidade.*

Em razão dessas constatações, o indicador “Avaliação de Necessidades” ostenta amplitude tendente a “Aberta”, fruto de um vínculo que está em vias de fortalecimento com a comunidade, conforme resumo apresentado no Quadro 7.

Quadro 7 – Categorização do indicador Avaliação de Necessidades do CAE de Valparaíso de Goiás-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> Predominância da opinião técnica do gestor público levando em conta os interesses da comunidade</p> <p><b>Média:</b> O presidente representa o ponto de vista da comunidade e avalia as necessidades</p> <p><b>Aberta:</b> O CAE representa a comunidade e avalia as necessidades</p> <p><b>Ampla:</b> A comunidade intervém na avaliação da necessidade</p>	<p>Visitas de rotina ou denúncia anônima</p> <p>A informação chega dos pais, dos funcionários, dos alunos e da Secretaria</p> <p>A comunidade se manifesta, eles não têm receio de procurar o CAE</p> <p>Esforço de divulgação do CAE para que mais pessoas tenham ciência de que ele existe e possam avisar de algo que esteja ocorrendo</p> <p>O CAE tem evoluído, mas ainda não supre todas as necessidades</p> <p>Não consegue fazer cardápios diferentes</p> <p>A maioria dos membros está conhecendo agora a realidade da alimentação escolar</p> <p>Alguns membros não têm tanta preocupação com as necessidades da comunidade</p> <p>A gestão municipal hoje tem mais abertura</p>	<p>Visitas às escolas motivadas pelas demandas da sociedade</p> <p>Divulgação do CAE</p> <p>O CAE tem evoluído, mas ainda não supre todas as necessidades</p> <p>Ainda não é possível fazer cardápios diferenciados</p> <p>A maioria dos membros está conhecendo agora a realidade da alimentação escolar</p> <p>Alguns membros não têm tanta preocupação com as necessidades da comunidade</p> <p>A gestão municipal hoje tem mais abertura</p>	<p>O CAE busca informações ativamente e recebe demandas da sociedade. Apesar da inexperiência de alguns membros, tem havido evolução, inclusive na divulgação do trabalho do colegiado. Há espaço de diálogo com o Executivo, mas o CAE não participa da elaboração do cardápio</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

No que diz a respeito a esse indicador é interessante notar a rápida evolução do conselho, que, entre uma administração e outra, saiu da condição de “ativamente sufocado”, o que resultaria em um amplitude “restrita”, para uma situação na qual representa os interesses

da comunidade ao mesmo tempo em que mantém um diálogo positivo com a Prefeitura. Uma dúvida, porém, paira no ar, tendo em vista o que se apurou, também, no estudo da dimensão Histórica desse colegiado: até que ponto esse progresso foi resultado da ação de seus membros ou da mera liberalidade política da atual administração? No primeiro caso, teria havido uma ruptura do que autores como Cardoso (1985) e Cortes (2002), ambos já referenciados, apontam quanto à realidade política da América Latina, em que os interesses não dominantes tendem a ser excluídos do processo decisório. No segundo, teria havido tão somente uma confirmação dessa visão.

É interessante notar a partir deste resultado a consistência da avaliação da amplitude de participação frente à metodologia construída por Silva (2005) com base em Likert (1975) em diferentes contextos. Tome-se como referência, mais uma vez, o trabalho de Borges (2015), já mencionado na seção Dimensão Histórica, sobre os Conselhos Estaduais de Saúde de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, no qual o pesquisador aponta, a exemplo da inclinação observada em Valparaíso de Goiás-GO, a multiplicidade de canais para avaliação das necessidades como um dos indutores da amplitude “Aberta”. Saliente-se, porém, que no caso deste CAE, trata-se de um movimento relativamente recente e ainda em processo de alargamento, mas já suficiente para influir no resultado alcançado pelo colegiado.

#### **8.2.1.1.2 Indicador Liderança**

Amplitude de Participação: Tendência Aberta

O tipo de liderança exercido dentro do CAE, parte da cesta de indicadores que compõem a subdimensão Tradução de Demandas, tende à amplitude “Aberta” em razão de ter sido caracterizada, pelos conselheiros como “democrática” e “participativa”, focada nos interesses gerais da comunidade, apesar de o grau de engajamento entre os membros do grupo não ser uniforme.

O depoimento do Entrevistado 4 resume com bastante clareza o modelo de liderança exercido dentro do grupo.

*É bem participativo, acho que todo mundo faz (parte de) um grupo, o presidente tem bastante interesse no que acontece e vai atrás dos conselheiros, tentar fazer o pessoal participar.*

É interessante notar que, nesse aspecto, os entrevistados foram unânimes, apesar de um tanto lacônicos, o que pode denotar não apenas uma convicção compartilhada sem grandes ressalvas, mas também, pouco conhecimento em relação aos aspectos que caracterizam os diferentes tipos de liderança.

A síntese das declarações, está no Quadro 8.

Quadro 8 – Categorização do indicador Liderança do CAE de Valparaíso de Goiás-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> O CAE não funciona, mas o Gestor público atua independentemente de grupos de interesse</p> <p><b>Média:</b> O CAE funciona sob uma liderança independente</p> <p><b>Aberta:</b> O CAE é ativo com iniciativa</p> <p><b>Ampla:</b> O CAE representa toda a diversidade de interesses da comunidade e controla as atividades do líder</p>	<p>O presidente está mais à frente e repassa aos demais as informações necessárias</p> <p>As visitas ocorrem de forma participativa com a inclusão de todos</p> <p>A liderança responde às necessidades da comunidade</p> <p>A liderança é muito democrática, não há foco nos interesses dos segmentos representados</p> <p>Não há autonomia para decidir questões relacionadas à execução do Pnae</p> <p>O grupo é participativo</p> <p>O presidente demonstra interesse no que acontece e estimula os conselheiros a participar</p>	<p>Liderança proativa, democrática e participativa, mas alguns membros têm mais iniciativa. Em geral, a liderança responde às necessidades da comunidade</p> <p>Não há autonomia para se decidir questões relacionadas à execução</p> <p>O trabalho é focado na alimentação escolar</p>	<p>A liderança proativa, democrática e participativa que responde às necessidades da comunidade, apesar de alguns membros terem mais iniciativa que outros</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

A julgar pelas categorias empíricas apuradas nas entrevistas, este indicador se encaixa na descrição de Likert (1975) ao apresentar significativa relação de confiança e busca de apoio mútuo, conforme fica evidenciado pela frequência com que expressões como “participação” e “interesse” surgiram nos depoimentos. Cabe ressaltar, em relação a este indicador, que a Lei 11. 947/2009, que instituiu o Pnae, não veda a recondução de conselheiros, o que pode abrir espaço para o fenômeno da “liderança vitalícia”. Segundo Demo (1996), esse tipo de líder aproxima-se da figura do “Coronel” e, à medida que se eterniza, afasta-se das bases e dificulta a formação de um sucessor.

#### **8.2.1.1.3 Mobilização de Recursos**

Amplitude de Participação: Tendência Aberta

O indicador “Mobilização de Recursos”, que avalia a procedência e o controle dos gastos, ou investimentos, a depender do posicionamento ideológico que se queira adotar em relação ao programa de alimentação escolar, deve, no caso do CAE, ser analisado frente às peculiaridades do Pnae.

Sua amplitude de participação é influenciada pela origem e volume de recursos bem como pelo exercício do controle social. Esses três critérios são regulados pela legislação do Pnae, que define o valor dos repasses federais de forma automática, com base no número de alunos, e exige a existência de um CAE para cada ente federado (município ou estado) como condição para transferência dos recursos.

O respectivo ente federado, em obediência ao artigo 212 da Constituição de 1988, que estabelece o regime de parceria entre União, estados e municípios, deve, também, entrar com verbas suplementares, considerando-se a alimentação escolar como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino, mas, quanto a esse aspecto, não há controle por parte da União.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Tendo em vista essas exigências legais e o fato de a execução do Pnae ser, obrigatoriamente, uma atribuição do Poder Executivo, a ser fiscalizada pelo CAE, a amplitude de participação do colegiado, nesse quesito, inclina-se a “Aberta”. O fluxo de recursos é

periódico e o controle social é, de fato, exercido por intermédio do CAE, conforme o Quadro 9 demonstra.

Todavia há que se ressaltar, especialmente frente aos episódios de interferência do Poder Executivo, observados no passado, que se receiam mudanças após a posse dos eleitos em outubro de 2016. Sobre isso, o Entrevistado 3 alerta: “*Quando muda o governo, eles mudam a forma de aplicação*”.

Quadro 9 – Categorização do indicador Mobilização de Recursos do CAE de Valparaíso de Goiás-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> Recursos provenientes da prestação de serviços. O CAE não controla os gastos.</p> <p><b>Média:</b> Contribuição periódica da União, do Estado ou do Município, sem participação da comunidade no controle dos gastos</p> <p><b>Aberta:</b> Contribuição periódica da União, do Estado e do Município. O CAE controla a Utilização dos recursos</p> <p><b>Ampla:</b> Volume considerável de recursos de origens diversas. O CAE decide a utilização dos fundos</p>	<p>Merenda de primeira qualidade</p> <p>Nunca foi observada falta de alimentos nas escolas</p> <p>O município aplicou o dobro do que recebeu</p> <p>Quando muda o governo, muda a forma de aplicação</p> <p>A distribuição igualitária dos recursos não considera os desníveis entre as escolas</p> <p>Os governos federal e municipal garantem os repasses</p> <p>Os repasses federais e municipais atendem às necessidades, mas há o desejo de aumentar os recursos</p>	<p>Os repasses têm sido regulares; o município aplica o dobro do que recebe</p> <p>A merenda é boa, tanto em qualidade quanto em quantidade, mas a distribuição igualitária não considera os desníveis entre as escolas</p> <p>Incerteza quanto à aplicação de recursos frente à mudança de governo</p>	<p>Os repasses têm sido regulares, e o município aplica o dobro do que recebe da União. Há incerteza quanto ao futuro frente à mudança do governo. A qualidade da merenda é satisfatória, mas a distribuição igualitária é criticada por não levar em conta os desníveis entre as escolas</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Nesse aspecto, a costura político-administrativa do Pnae exerce papel determinante na definição da amplitude de participação, na medida em que as fontes de recursos são prévia e legalmente definidas, as transferências, pelo menos da União, são regulares e o papel fiscalizador do conselho está assegurado como pré-condição para os repasses, o que é confirmado pelos depoimentos dos entrevistados. A incerteza quanto ao futuro e à forma de gestão financeira do Pnae – à mercê do resultado das eleições municipais – revela que, apesar dos avanços que esse colegiado experimentou a partir de 2012, ainda há que se consolidar como um interlocutor da sociedade e não como uma instância com a qual uma administração amistosa aceita dialogar. Em seu estado atual, o CAE alinha-se a visão de Turpin (2009, p. 39), segundo quem a integração com o Poder Público gera resultados positivos

## **8.2.2 Subdimensão Gestão**

### **8.2.2.1.1 Indicador Processo Decisório**

Amplitude de Participação: Tendência Ampla

Em relação ao indicador “Processo Decisório”, também há que se levar em conta o caráter legal do sistema Pnae-CAE. No que diz respeito à divisão de atribuições, ao CAE é reservado, principalmente, o papel de fiscalizador da execução do Pnae e da aplicação de recursos, de modo que a abrangência de suas decisões limita-se às suas responsabilidades legais, havendo pouco – ou nenhum – espaço para interferência na gestão do programa, salvo naquilo em que, por intermédio do diálogo, o Poder Público aquiescer.

O Processo Decisório relaciona-se com o estilo de liderança do CAE. Seria, portanto, paradoxal o caso de um colegiado no qual os membros alegassem que a liderança é centralizadora, mas que o processo decisório é aberto a todos os membros. Assim, não é surpreendente que, neste quesito, o colegiado tenha alcançado grau máximo: amplitude “Ampla”, conforme atesta o Quadro 10.

Quadro 10 – Categorização do indicador Processo Decisório do CAE de Valparaíso de Goiás-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> A maioria das decisões é tomada na cúpula do CAE para diversos segmentos, pouquíssima interação e comunicação entre membros</p> <p><b>Média:</b> As diretrizes principais saem da cúpula do CAE, mas muitas decisões são tomadas por outros segmentos. As informações disponíveis são apropriadas e precisas, estando a par de alguns problemas</p> <p><b>Aberta:</b> As diretrizes gerais e as decisões principais saem da cúpula do CAE, mas as decisões específicas saem de outros segmentos; as informações são razoavelmente adequadas e precisas e os membros do CAE estão a par dos problemas de saúde</p> <p><b>Ampla:</b> O processo decisório é difundido por todo o CAE, sendo baseado em informações completas e precisas, pois tem um eficiente fluxo de comunicação. Em geral, o CAE está perfeitamente a par dos problemas</p>	<p>Tomada de decisões em conjunto</p> <p>Rotina de trabalho inclusiva com compartilhamento de informações</p> <p>Todos os conselheiros são estimulados a participar das reuniões</p> <p>As decisões são plenárias</p> <p>Não há problemas em obter informações oficiais e, em geral, elas são confiáveis</p>	<p>As decisões são tomadas coletivamente, com base em informações confiáveis, com a participação de todos</p>	<p>As decisões são tomadas coletivamente, com informações confiáveis</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

A partir desse resultado, é possível inferir, com base nos depoimentos face à escala de modelos administrativos proposta por Likert (1975), que o CAE, neste indicador, inclina-se ao mais alto grau (4), no qual se observa, entre os membros, principalmente, relacionamento de apoio, relação de confiança mútua e tomada de decisão em grupo, o que tende a resultar em sensível melhoria de desempenho da organização. De fato, depoimento do Entrevistado 2, colhido por ocasião das entrevistas relacionadas à Dimensão Histórica, confirma essa evolução: “*O CAE tem beneficiado, principalmente, os alunos*”. Ressalte-se, mais uma vez, que esse ambiente positivo instalou-se após o surgimento de um contexto político-partidário favorável à atuação do conselho.

#### **8.2.2.1.2 Indicador Comunicação**

Amplitude de Participação: Tendência Ampla

Neste indicador, a amplitude tende a ser “Ampla”. Observa-se a partir dos depoimentos que a comunicação entre eles não é problemática e que entre o colegiado e a Secretaria de Educação a troca de informações, em geral, é boa, conforme atesta o Entrevistado 1, segundo quem “*as informações relativas à merenda sempre são repassadas*”.

Ressalte-se, ainda, que essa característica desdobra-se para além do eixo CAE-Secretaria de Educação, alcançando professores, diretores e a comunidade formada pelos segmentos com representação no conselho, a quem as informações relacionadas à alimentação escolar costumam ser transmitidas. De acordo com as declarações do Entrevistado 3, “*os conselheiros repassam as informações aos seus grupos e à comunidade em geral.*”

Este indicador reflete, ainda, a preocupação, já abordada anteriormente, de se divulgar o trabalho do CAE para a comunidade como um todo, o que tem sido feito por intermédio da internet, de acordo com o depoimento do mesmo Entrevistado: “*repassamos todas as informações sobre o CAE para serem divulgadas no Portal Transparência*”.

Em síntese, o compartilhamento de informações entre conselheiros, entre o CAE e a Secretaria de Educação e vice-versa e entre o colegiado e demais setores da sociedade refletem o grau alcançado nesse quesito, sintetizado no Quadro 11.

Quadro 11 – Categorização do indicador Comunicação do CAE de Valparaíso de Goiás-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> As informações saem da cúpula do CAE para diversos segmentos, pouquíssima interação ou comunicação entre os membros</p> <p><b>Média:</b> As informações saem, na maioria das vezes, da cúpula do CAE; as informações necessárias são julgadas pela cúpula do CAE e há pouca interação e comunicação entre conselheiros</p> <p><b>Aberta:</b> A informação é moldada na cúpula do CAE, mas com iniciativa de membros do CAE; há bastante interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos do CAE</p> <p><b>Ampla:</b> As informações circulam lateralmente entre todos os conselheiros indistintamente, de forma precisa e responsável; há muita interação e comunicação à realização dos objetivos do CAE</p>	<p>As informações relativas à merenda sempre são passadas</p> <p>Há um intercâmbio entre professores, diretoria, escola e conselho</p> <p>A fiscalização exige que os membros visitem as escolas</p> <p>O CAE está inteirado dos problemas da alimentação escolar</p> <p>Os membros do conselho trocam informações entre si</p> <p>Os conselheiros repassam as informações aos seus grupos e à comunidade em geral</p> <p>A Secretaria produz relatórios para o CAE</p> <p>A Secretaria atendeu pedido do CAE para participar de todas as licitações</p> <p>Dentro do CAE o fluxo de informações corre livremente</p> <p>Repassamos todas as informações sobre o CAE para serem divulgadas no portal transparência</p> <p>Há dificuldades em compreender como se faz a Prestação de Contas</p>	<p>Em geral, não há dificuldades em se obter informações, as relativas à merenda sempre são repassadas e a secretaria envia relatórios</p> <p>Um pedido de participação do CAE nas licitações foi atendido pela Secretaria</p> <p>Os conselheiros repassam as informações aos seus grupos, e o CAE também repassa informações para o portal da transparência</p> <p>Há dificuldades em relação à prestação de contas</p> <p>Dentro do CAE, o fluxo de informações corre livremente, o presidente sempre convoca os conselheiros. O CAE está inteirado sobre a realidade da alimentação escolar</p>	<p>Dentro do CAE, o fluxo de informações corre livremente. Elas chegam de diversas fontes e, em geral, não há dificuldades em obter informações da Secretaria. A participação do CAE nas licitações se efetivou graças a um pedido do Conselho. Há dificuldades em compreender a prestação de contas</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Neste aspecto, o resultado alinha-se com o propugnado pelo sistema consultivo e participativo de Likert (1975), no qual a informação brota de todos os lados para todas as direções. É interessante observar que essa condição relaciona-se com o indicador Processo Decisório, que, no caso de Valparaíso de Goiás-GO, apresentou tendência “Ampla”, evidenciando, não apenas uma coerência operativa dentro do conselho, mas, também, uma coincidência de visões entre os conselheiros, o que parece indicar uma consistência entre eles.

#### **8.2.2.1.3 Indicador Influência e Interação**

##### **Amplitude de Participação: Tendência Ampla**

Este indicador quantifica o grau de cooperação e de interação do CAE. Neste quesito, o colegiado também obteve grau máximo: amplitude tendente a “Ampla”, denotando um alto grau de interação entre os membros do conselho e elevada confiança no trabalho em equipe.

A este propósito, é interessante a fala do Entrevistado 1, que representa um vívido testemunho de como se dá a troca de informações dentro do grupo e da confiança que os membros da equipe têm uns nos outros, no que diz respeito a uma cultura organizacional inclusiva: *“Todos compartilham a informação, se tem uma reunião e alguém não pode vir as deliberações são compartilhadas pelo Whatsapp”*.

O mesmo entrevistado atesta que a existência de um canal de diálogo com o Poder Executivo tem sido importante para a solução conjunta e cooperativa de problemas, mas do que um local de embates políticos.

*O relacionamento com o Poder Executivo é positivo; a Divisão de Merenda compartilha informações e convoca para reuniões a fim de buscar a solução de problemas.*

Fica evidente pelas declarações dos membros do CAE que, no que diz respeito a este indicador, a atuação do colegiado é caracterizada pelo alto grau de interação, pelo compartilhamento de informações e por uma saudável parceria com o Poder Executivo no sentido de se buscar a solução para os problemas.

A esse respeito, cabe lembrar a fala do Entrevistado 5, em relação ao indicador “Implantação e Departamentalização”, que corrobora a boa relação com a Prefeitura.

*A relação com o governo sempre foi muito conturbada; até 2012, ele intervinha, mas, de 2013 pra cá, temos autonomia porque a prefeita atual tem uma visão diferente.*

Quadro 12 – Categorização do indicador Influência e Interação do CAE de Valparaíso de Goiás-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> Pequena interação, nenhuma cooperação no trabalho em equipe, os conselheiros não influenciam as atividades do CAE</p> <p><b>Média:</b> Pequena interação, pouca influência e cooperação no trabalho em equipe; os conselheiros têm pouca confiança no grupo</p> <p><b>Aberta:</b> Moderada interação, com elevado grau de influência e confiança mútua no trabalho em equipe</p> <p><b>Ampla:</b> Interação amistosa com elevado grau de confiança no trabalho em equipe. A influência é exercida por todos os segmentos do CAE</p>	<p>Trabalham em equipe</p> <p>A interação é boa</p> <p>O relacionamento com o Executivo é positivo</p> <p>Interação elevada</p> <p>Todos compartilham a informação, se alguém não pode participar de uma reunião, as deliberações são passadas pelo <i>Whatsapp</i></p> <p>Compartilhamento forma uma equipe bem homogênea</p> <p>Demais profissionais também são contatados</p> <p>A Divisão de Merenda Escolar da Secretaria compartilha as informações e convoca o CAE para reuniões</p> <p>Há interação entre os conselheiros e a Divisão de Merenda Escolar visando à solução dos problemas</p> <p>Os conselheiros cooperam entre si</p> <p>Todos sempre são chamados a participar</p>	<p>O trabalho é realizado em equipe e a interação é elevada</p> <p>Todos compartilham as informações, contribuindo para a homogeneidade do Conselho</p> <p>O relacionamento com o Poder Executivo é positivo; a Divisão de Merenda compartilha informações e convoca para reuniões</p>	<p>O trabalho é realizado em equipe com compartilhamento de informações. Há parceria com o Executivo e diálogo com funcionários das escolas</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

O grau obtido por este indicador coloca-o em pé de igualdade com os dois anteriores, Processo Decisório e Comunicação, com os quais, por razões óbvias, guarda estreita relação, evidenciando a existência de afinidade entre os membros do CAE, principalmente, nos aspectos em que a qualidade de sua inter-relação é determinante para o bom funcionamento interno do conselho, o que, mais uma vez, aponta no sentido da consistência dos resultados e na harmonia da atuação do colegiado, marcada por relações amistosas e cooperativas, inclusive em relação ao ambiente externo.

#### ***8.2.2.1.4 Indicador Metas de Desempenho e Treinamento***

Amplitude de Participação: Tendência Média

Este indicador foi o único da Subdimensão “Gestão” em que o CAE de Valparaíso não obteve grau máximo. Os depoimentos indicam que, em razão das denúncias, o número de escolas que precisam ser visitadas sempre supera a quantidade prevista no planejamento.

Embora, a rigor, não se possa afirmar que demandas intempestivas possam ser classificadas como elementos de uma “meta de desempenho”, é fato que ao promover visitas derivadas de queixas adicionais o CAE está intensificando sua atuação para além do previsto inicialmente de modo a responder às necessidades da sociedade.

A esse respeito, o depoimento do Entrevistado 5 é peremptório: “*o número de visitas, sempre supera o previsto no calendário*”. Todavia, a falta de treinamento demarcou tendência à “Média” na amplitude deste indicador, o que se harmoniza pela constatação de que “*há dificuldades em compreender a prestação de contas*”, apontada pelos conselheiros nos depoimentos relacionados ao indicador “Comunicação”.

Quadro 13 – Categorização do indicador Metas de Desempenho e Treinamento do CAE de Valparaíso de Goiás-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> O CAE busca atingir um nível de metas moderado; os conselheiros não recebem treinamento desejado</p> <p><b>Média:</b> O CAE busca atingir um nível de metas de desempenho alto e poucas vezes capacita seus conselheiros</p> <p><b>Aberta:</b> O CAE busca atingir um nível elevado de metas de desempenho; há muitas vezes a capacitação dos conselheiros através de órgãos oficiais</p> <p><b>Ampla:</b> O CAE busca atingir um altíssimo nível de metas de desempenho; há bastante capacitação de seus conselheiros com parcerias de diversas instâncias da comunidade</p>	<p>Há desconhecimento quanto a existência de metas de desempenho e treinamento</p> <p>Visitas programadas e extraordinárias (motivadas por denúncias)</p> <p>Calendário de visitação</p> <p>Uma reunião por mês, além das extraordinárias</p> <p>Metas definidas nas reuniões.</p> <p>O número de visitas, sempre supera o previsto no calendário</p>	<p>Segue o calendário de visitação, mas, com as denúncias, o número de visitas supera o estipulado pelo calendário</p>	<p>Denúncias levam o CAE a superar o número de visitas pré-estabelecidas pelo calendário, mas não há metas de treinamento</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

É pertinente destacar, neste aspecto, que, apesar de não haver qualquer iniciativa concreta, por parte do próprio CAE, no sentido de capacitar e treinar os membros deste conselho, há a consciência de que é necessário ampliar os conhecimentos de seus membros, especialmente no que diz respeito à prestação de contas. A esse propósito, é oportuno relembrar as palavras do Entrevistado 5, referente ao Indicador Comunicação, segundo quem: *“há dificuldades em compreender como se faz a prestação de contas”*.

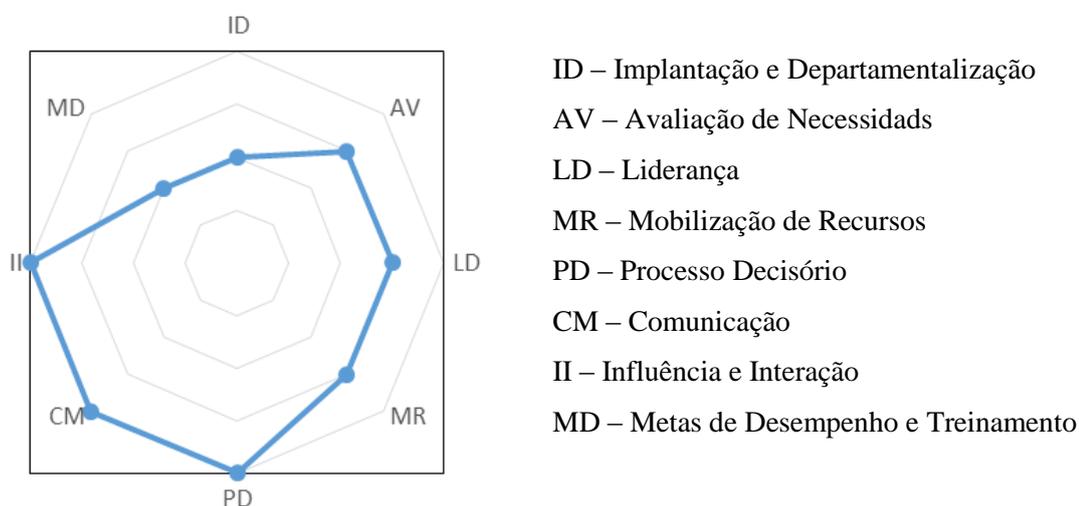
Essa falha não é banal. A prestação de contas é o principal instrumento de verificação da lisura da Prefeitura no uso dos recursos públicos federais e de sua efetividade na execução do Pnae. Em que pese a aparente capacidade do conselho em averiguar a distribuição de alimentos e oferta de merenda, sua deficiência em perscrutar os números e os gastos do Poder

Público pode ocultar sangrias, culposas ou dolosas, que estariam, ainda que imperceptivelmente, prejudicando a alimentação escolar.

### 8.3 Resultado de Valparaíso de Goiás-GO

Superadas as análises de todos os indicadores, é possível concluir que o CAE de Valparaíso de Goiás-GO apresenta uma amplitude de participação mais abrangente nas subdimensões “Tradução de Demandas” e “Gestão”, onde obteve tendências “Aberta” e “Ampla” na maioria dos indicadores, conforme mostra o gráfico a seguir.

Figura 4 – Amplitude de Participação de Valparaíso de Goiás-GO



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados da Pesquisa 2016

Os baixos resultados obtidos pelos indicadores “Implantação e Departamentalização” e “Metas de Desempenho” podem, talvez, ser explicados pela natureza legal do sistema Pnae-CAE: criado por lei e que exige um certo número de reuniões. Trata-se, portanto, de uma “realidade dada” e que, por isso, desperta pouco engajamento dos membros, que, possivelmente, observam no aspecto fiscalizatório um trabalho mais “nobre” e necessário. Ademais, é bom lembrar que a legislação do Pnae atribui ao CAE o trabalho de fiscalizar a aplicação dos recursos e a execução do programa, carreando, assim, para essas atividades uma maior dedicação dos conselheiros.

Tal resultado parece refletir não apenas o maior desenvolvimento socioeconômico do município, cujo IDH é de 0,746 contra um IDH de 0,647 de Vila Boa-GO, como também

um maior engajamento pessoal dos membros do CAE, evidenciado pela riqueza dos depoimentos e pela existência de iniciativa voltada para a divulgação do conselho perante a população.

Cabe ressaltar que os resultados de Valparaíso de Goiás-GO, assim como os de Vila Boa-GO, refletem uma realidade de um objeto de estudo que faz parte de um contexto maior. Embora, para fins de estudo, tenha sido destacado de seu meio, dele não se dissocia na prática. Assim, a rigor, a pesquisa não apontou resultados do CAE, isoladamente, mas do sistema “CAE-Valparaíso de Goiás-GO”, que, por sua vez, está inserido em um contexto ainda maior, delimitado pela área da Ride-DF, e assim sucessivamente.

De fato, a escolha do IDH como critério de eleição das cidades pesquisadas assume implicitamente que os resultados são influenciados por fatores externos ao colegiado e que podem, de certa forma e em certa medida, serem avaliados; no caso, pelo indicador socioeconômico adotado. Além disso, questões político-partidárias, como a boa relação estabelecida pelo conselho com o poder público local, já mencionado anteriormente, também influem nessa equação de modo significativo e, neste caso, bastante perceptível.

Valparaíso de Goiás-GO é uma cidade-dormitório, próxima a Brasília e dependente dela; com uma economia baseada em serviços e com uma população quase que exclusivamente urbana. Essas características impõem-lhe uma dinâmica própria de relações interpessoais e institucionais.

Esse meio ambiente é propício ao estabelecimento de uma malha de relações diversificada por apresentar, devido à diversidade de sua paisagem social e econômica, uma rede de interesses mais complexa e, ao mesmo tempo difusa. Agentes econômicos, políticos e sociais, como grandes empresas, sindicatos, partidos, além da própria população, estratificada não apenas em classes sociais, mas em categorias (profissionais liberais, empregados, servidores públicos etc.) encontram em Valparaíso de Goiás-GO amplas possibilidades de estabelecer relações de interesse, troca e parceria, que ora se encontram e dialogam, ora divergem e se opõem mutuamente. Disso resulta que, guardadas as devidas proporções, avaliar a amplitude de participação do CAE de Valparaíso de Goiás-GO é, também, embora indiretamente, avaliar a amplitude de participação da própria cidade.

Dado ao caráter pessoal das fontes de pesquisa – as entrevistas –, há sempre o risco de chegar-se à conclusão de que o sucesso ou fracasso do colegiado pesquisado, neste ou naquele indicador, decorre exclusivamente do mérito ou ocorre por somente “culpa” dos

membros. Sem dúvida, o indivíduo exerce sua influência, mas não se pode esquecer que contextos diferentes impõe relações também diferentes.

## **8.4 Vila Boa-GO**

### ***8.4.1 Indicador Avaliação de Necessidades***

#### Amplitude de Participação: Tendência Restrita

No que diz respeito à avaliação das necessidades da comunidade, as entrevistas revelaram que a atuação do CAE é muito fechada em si mesma, com pouca interação direta com a comunidade, que, por sua vez, jamais organizou qualquer tipo de iniciativa relacionada à alimentação escolar nem dispõe de qualquer organização que interaja com o conselho, tampouco foi convidada a participar de reuniões, conforme relata o Entrevistado 6, *“nunca foi feito convite para a comunidade participar, só para os membros”*.

Os depoimentos indicam, também, que o principal canal de relacionamento e de informações do CAE é com a Secretaria de Educação e as escolas, o que confere um caráter formal, técnico e indireto ao diálogo do conselho com a comunidade. Apesar disso, os membros declararam acreditar que estão bem informados quanto à realidade da alimentação escolar em seu município.

Essas características permitem concluir que a amplitude de participação tende a ser “Restrita”, em razão do que se observa no Quadro 14.

Quadro 14 – Categorização do indicador Avaliação de Necessidades do CAE de Vila Boa-  
GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> Predominância da opinião técnica do gestor público levando em conta os interesses da comunidade</p> <p><b>Média:</b> O presidente representa o ponto de vista da comunidade e avalia as necessidades</p> <p><b>Aberta:</b> O CAE representa a comunidade e avalia as necessidades</p> <p><b>Ampla:</b> A comunidade intervém na avaliação da necessidade</p>	<p>Demandas da sociedade são feitas ao CAE</p> <p>O CAE é chamado para participar do planejamento</p> <p>Não há participação de outras organizações da sociedade</p> <p>Nunca foi feito convite para a comunidade participar</p> <p>As escolas informam à Secretaria e esta ao CAE sobre os problemas na alimentação escolar</p> <p>Só participam os pais do conselho</p> <p>Não tem interação com a comunidade</p> <p>As reclamações têm sido mínimas</p> <p>A atuação do CAE melhorou a comunidade</p> <p>O CAE está a par dos problemas da alimentação escolar</p> <p>Os mecanismos de repasses são desconhecidos, mas, acredita-se que estejam regulares</p> <p>O CAE atende às necessidades da comunidade</p> <p>O CAE avalia as necessidades recebendo informações da Escola</p> <p>O foco é o aluno da Zona Rural</p> <p>O CAE proporcionou alimentos mais ricos</p> <p>O CAE está bem informado sobre a realidade da alimentação escolar</p>	<p>As demandas da sociedade são feitas ao CAE por membros da sociedade e pela própria escola, que transmite o problema à Secretaria de Educação e esta ao CAE</p> <p>Só os membros participam das reuniões, nunca foi feito convite à comunidade</p> <p>A atuação do CAE melhorou a alimentação escolar</p> <p>O CAE está bem informado da realidade da alimentação escolar</p>	<p>As demandas chegam ao CAE, principalmente, pelos canais formais (escolas e Secretaria de Educação). A comunidade nunca foi convidada a participar das reuniões, mas os membros creem que estão bem informados quanto à realidade da alimentação escolar e que a oferta melhorou</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

O resultado obtido pelo conselho neste indicador denota a predominância da visão oficial e da opinião técnica em detrimento de uma manifestação do protagonismo que se esperaria de uma instância de controle social criada, especificamente, para assegurar o repasse de verbas federais.

Nessa circunstância, o interesse ou a capacidade de traduzir os anseios da sociedade no que diz respeito à alimentação escolar e levá-los, de modo proativo à administração pública, deve ser encarado com reservas. O resultado, então, reafirma a preocupação de Cardoso (1985, p. 165) e Cortes (2002, p. 21), quanto à recorrente exclusão dos interesses não dominantes dos debates em torno das políticas públicas e à fragilidade da sociedade civil em se organizar para contrabalançar os interesses da elite em associação com burocracia do Estado, em sentido lato.

Esse arranjo fechado contradiz o próprio espírito da legislação de regência do Pnae, que, ao exigir a existência do CAE, visou à criação de uma câmara de representação social capaz de fiscalizar a execução. Trata-se, portanto, de um exemplo de como a mera existência de uma lei e mesmo a despeito de seu fiel cumprimento formal é possível desviar-se de sua finalidade.

Nesse sentido, o resultado deste indicador alinha-se com o trabalho de Binenbojm (2006, p. 109) sobre agências reguladoras, que, em tese, são, também, uma instância à qual a sociedade é legitimada a recorrer:

Há que se levar em conta, entretanto, que o discurso da legitimação pelo procedimento participativo sofre, no Brasil, severas críticas. Tais críticas decorrem do baixo grau de organização e mobilização da sociedade brasileira. Com efeito, em uma pesquisa desenvolvida sobre as contribuições da sociedade civil oferecidas em consultas públicas realizadas pela ANATEL, descobriu-se que a participação concentra-se no grupo que atua no ramo de telecomunicações, as empresas e outros organismos a elas ligados, tais como escritórios de advocacia, os quais somam 68,69% das contribuições oferecidas. Já a presença de órgãos governamentais, bem como partidos políticos e entidades de defesa do consumidor, se revelou ínfima.

#### **8.4.2 Indicador Liderança**

Amplitude de Participação: Tendência Média

No que diz respeito ao indicador “Liderança”, a amplitude de participação do CAE de Vila Boa-GO pode ser classificada como de tendência “Média”. Os depoimentos mostram que a liderança é flexível e aberta à participação, pelo menos dos membros, já que, anteriormente, ficou caracterizada a pouca abertura do colegiado à sociedade.

As declarações dos entrevistados não apontam no sentido de que haveria favorecimento a algum dos grupos de interesses representados no colegiado, o que pode indicar uma certa independência do presidente em que pese haver um canal predominante de diálogo entre o CAE e o Poder Executivo. Também não tem havido queixas em relação a eventual escassez de merenda, permitindo supor que o mecanismo de compra, distribuição e fornecimento de gêneros alimentícios está funcionando.

Um dado, porém, chama atenção: há conselheiros que sequer sabem quem é o(a) presidente, sugerindo que ou esse membro tem pouca informação sobre o conselho ou não tem participado tanto quanto deveria ou poderia.

O resumo das características que classificam este indicador como de amplitude tendente à “Média” encontra-se no Quadro 15.

Quadro 15 – Categorização do indicador Liderança do CAE de Vila Boa-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<b>Restrita:</b> O CAE não funciona, mas o Gestor público atua independentemente de grupos de interesse.	Todos têm uma postura flexível  Rotina de trabalho adaptável	Os membros do CAE tem uma atuação flexível e rotina adaptável  Há quem não saiba quem é o(a) presidente	O CAE funciona com uma rotina adaptável e adota uma postura flexível em relação a atuação dos membros.  Todos têm oportunidade de falar, se quiserem, e podem participar em pé de igualdade. Porém, nem todos sabem quem é o presidente
<b>Média:</b> O CAE funciona sob uma liderança independente	Há quem não saiba quem é o(a) presidente	Todos têm oportunidade de falar, se quiserem, e podem participar igualmente	
<b>Aberta:</b> O CAE é ativo com iniciativa	No passado, a liderança era mais democrática		
<b>Ampla:</b> O CAE representa toda a diversidade de interesses da comunidade e controla as atividades do líder	Liderança aberta à participação de todos  Participação igualitária		

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

A combinação de liderança aparentemente independente com a existência de um canal preferencial de diálogo com a Prefeitura, conforme revelam os depoimentos, pode ser sinal de existência de um gargalo nas relações entre a comunidade e o Poder Público, no âmbito

da alimentação escolar. A liderança, no contexto dos trabalhos de Rifkin et al. (1989) e Demo (1996), representa que tipo de interesses estão representados e em que medida essa liderança responde às reivindicações do público alvo do programa. Nesse sentido, o resultado “Médio”, portanto, lança dúvidas quanto à real correspondência entre o papel que se espera do CAE e a atuação que este vem exercendo. Para Cohn (2011) isso reflete que a participação se dá entre os já incluídos, conforme já mencionado anteriormente.

Frente ao panorama deste indicador no âmbito do CAE de Vila Boa-GO, é possível assumir que um dos desafios a serem enfrentados pela sociedade local por intermédio de seus representantes no conselho e nas demais instâncias de representação social, é a busca por uma maior amplitude de participação, alcançando, em primeiro momento posterior ao atual, amplitude “Aberta”.

Esse estágio tende a exigir o exercício de uma liderança mais complexa (GONÇALVES et al. 2012, p. 689) capaz de coordenar processos de forma mais eficiente. Percorrer esse caminho, porém, requer a produção de lideranças sociais cuja articulação com o Poder Público e instâncias de representação são o ponto central de iniciativas voltadas para a informação sobre bens e serviços públicos e de difusão de confiança nas instituições, refletindo sobre o volume e a qualidade dos acessos aos bens públicos.

Frente às pesquisas conduzidas por Likert (1975), tem-se que a amplitude alcançada por este indicador assemelha-se ao “sistema benevolente”. Tal condição, porém, representa muito mais uma concessão do detentor do poder do que um espaço efetiva e permanentemente conquistado. O manto da benevolência, portanto, encobre um processo em que as diferenças, na prática, convertem-se em desigualdades e essas “em relações de hierarquia e obediência”.

Todas as relações tomam a forma da dependência, da tutela, da concessão, da autoridade e do favor, fazendo da violência simbólica a regra da vida social e cultural. Violência tanto maior porque invisível sob o paternalismo e o clientelismo, considerados naturais e por vezes, exaltados como qualidades positivas do caráter nacional (GUIZARDI e PINHEIRO, 2006, p. 3).

#### **8.4.3 Indicador Mobilização de Recursos**

Amplitude de Participação: Tendência Aberta

No que diz respeito ao indicador “Mobilização de Recursos”, os depoimentos atestam a regularidade e a distribuição igualitária dos recursos, mas não apontam para a participação da sociedade no controle dos gastos, salvo a que se dá pela via formal, por

intermédio do próprio CAE, que, pelo menos em tese, representa a comunidade e tem a atribuição legal de fiscalizar a aplicação dos repasses.

Os recursos, como era de se esperar tendo em vista o arranjo legal do Pnae, vêm da União e do município. Uma característica peculiar de Vila Boa-GO é a presença de alunos temporários, não contabilizados pelo Censo Escolar, cujas famílias são atraídas para o município na época da colheita, conforme relata o Entrevistado 7:

*Os recursos [do Pnae] têm beneficiado a população, mas dizem que a verba é pouca em relação ao número de alunos do Censo [Escolar] porque aqui sempre tem alunos de fora por causa da colheita.*

Essa circunstância pode ser um indicativo de que essa demanda adicional possa estar sendo atendida pela contrapartida municipal.

Por todas essas características, é possível concluir que, neste aspecto, a amplitude de participação do CAE tende a ser “Aberta”.

Quadro 16 – Categorização do indicador Mobilização de Recursos do CAE de Vila Boa-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> Recursos provenientes da prestação de serviços. O CAE não controla os gastos</p> <p><b>Média:</b> Contribuição periódica da União, do Estado ou do Município, sem participação da comunidade no controle dos gastos</p> <p><b>Aberta:</b> Contribuição periódica da União, do Estado e do Município. O CAE controla a Utilização dos recursos</p> <p><b>Ampla:</b> Volume considerável de recursos de origens diversas. O CAE decide a utilização dos fundos</p>	<p>A prefeitura entra com a contrapartida do que falta</p> <p>Além dos repasses automáticos (União), só o município entra com a contrapartida</p> <p>O repasse dos recursos tem sido regular e automático</p> <p>Os recursos tem beneficiado a população, mas há queixas quanto ao volume de verbas frente ao número de alunos captados pelo Censo Escolar em razão da sazonalidade das safras que atrai famílias para o município durante a colheita</p> <p>Os recursos atendem a todos igualmente</p> <p>Não há reclamações quanto a atrasos nos repasses</p> <p>Os recursos são automáticos, vêm do governo</p>	<p>Os recursos atendem a todos igualmente e os repasses têm sido regulares</p> <p>A prefeitura entra com a contrapartida</p> <p>Os alunos sazonais, não contados pelo Censo inflam a demanda</p>	<p>Os recursos federais e municipais são distribuídos igualmente, mas a presença de alunos sazonais infla a demanda por merenda, coberta com recursos próprios do município</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

A mobilização de recursos para a alimentação escolar em Vila Boa-GO, como não poderia deixar de ser, obedece à legislação de regência do Pnae que, por si mesma, empresta a este aspecto uma característica aberta, que se espelha na amplitude obtida pelo CAE neste

indicador. Não há indicação de apoio externo ao Poder Público, que, em sua esfera municipal, parece entrar com sua contrapartida financeira com regularidade.

O controle formal do CAE, todavia, pode vir a ser questionado por algum órgão oficial de controle (TCM-GO, CGU, PF etc.) em razão da ausência de documentação relativa à prestação de contas, fato já mencionado na análise do Indicador “Implantação e Departamentalização”, o que ensejaria, por parte da administração pública, quando não dos próprios conselheiros, a tomada de iniciativa no sentido de regularizar essa situação. Face a esse panorama, o CAE alinha-se com a proposta de Evans et al. (2013), para quem é necessário se buscar uma participação de melhor qualidade e não apenas uma maior participação.

A adjetivação proposta por Evans (2013) coincide com a visão de Streck e Adams (2006, p. 99) ao avaliar o fenômeno da participação.

A participação tende a se tornar uma panaceia para os males da sociedade, legitimando as ações à esquerda e à direita do espectro político e não raro encobrendo a crise de legitimidade que afeta os governos. Cabem, por isso, algumas considerações sobre o sentido ou os sentidos que se atribuem ao conceito nesse estudo. Não se trata de procurar resgatar algum sentido original ou verdadeiro, mas sobretudo de chamar atenção para o fato de que o campo semântico faz parte das disputas de influência e de poder.

Visto por esse prisma, tem-se que o mecanismo de repasse de verbas federais, automático, regular e confiável, por si só atua no sentido de assegurar uma amplitude aberta sem que essa condição seja resultado de uma ação mais efetiva dos conselheiros, encarregados de fiscalizar a execução do Pnae. Ou seja, a mera existência de um colegiado, condição única para que ocorra a transferência de recursos, basta para dar a aparência de um arranjo político e administrativo inclusivo e efetivamente participativo legitimando, dessa forma, esquemas de poder e influência costurados em esferas muito distantes do plano municipal.

#### **8.4.4 Subdimensão Gestão**

##### **8.4.4.1 Vila Boa-GO**

###### **8.4.4.1.1 Indicador Processo Decisório**

Amplitude de Participação: Tendência Ampla

Neste indicador, o CAE alcançou a maior amplitude de participação possível: tendência à “Ampla”. De acordo com os entrevistados, apesar de alguns membros terem mais

iniciativa do que outros, o processo decisório é inclusivo, realizado por maioria de votos e com a participação de todos os membros.

Cabe destacar uma certa unanimidade nos depoimentos, caracterizados pela economia de palavras, o que pode indicar uma real convicção dos entrevistados em relação.

O Quadro 17 demonstra o resultado obtido.

Quadro 17 – Categorização do indicador Processo Decisório do CAE de Vila Boa-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> A maioria das decisões é tomada na cúpula do CAE para diversos segmentos, pouquíssima interação e comunicação entre membros</p> <p><b>Média:</b> As diretrizes principais saem da cúpula do CAE, mas muitas decisões são tomadas por outros segmentos. As informações disponíveis são apropriadas e precisas, estando a par de alguns problemas.</p> <p><b>Aberta:</b> As diretrizes gerais e as decisões principais saem da cúpula do CAE, mas as decisões específicas saem de outros segmentos; as informações são razoavelmente adequadas e precisas e os membros do CAE estão a par dos problemas de saúde</p> <p><b>Ampla:</b> O processo decisório é difundido por todo o CAE, sendo baseado em informações completas e precisas, pois tem um eficiente fluxo de comunicação. Em geral, o CAE está perfeitamente a par dos problemas</p>	<p>Decisão por maioria de votos</p> <p>Todos participam</p> <p>Todos participam, mas alguns sempre tomam a frente</p> <p>As informações estão disponíveis na Secretaria de Educação e, acredita-se, são confiáveis</p>	<p>Todos participam, mas alguns são mais atuantes. As decisões são por maioria de votos e baseadas em informações da Secretaria de Educação, consideradas confiáveis</p>	<p>Todos participam, mas alguns são mais atuantes. As decisões são por maioria de votos e baseadas nas informações da Secretaria de Educação, consideradas confiáveis</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

A exemplo do observado no CAE do município de Valparaíso de Goiás-GO, o conselho de Vila Boa-GO situa-se, também, no grau 4 da escala de Likert (1975), caracterizado pela existência de uma relação de apoio mútuo e confiança recíproca entre os membros. No entanto, é possível que essa circunstância seja, pelo menos em parte, decorrente de alguns fatores cuja investigação escapa do foco desta pesquisa, entre os quais, poderiam ser elencados, a título de hipótese inicial, a pequenez do município e sua relativa pobreza, conforme demonstrado pelos dados econômicos coletados pelo IBGE, o que acarretaria um menor grau de formação dos conselheiros e conseqüente um possível desinteresse por questões político-administrativas.

Se este for o caso, é possível que essa percepção de confiança e apoio existente dentro do conselho, embora sincera, seja, apenas, o resultado da delegação de responsabilidades pelos membros menos atuantes aos mais proativos. Um possível indício dessa hipótese é o fato de alguns conselheiros terem declarado que tiveram pouca participação em reuniões anteriores. Reforçaria essa ideia o fato de que o Indicador “Comunicação” obteve amplitude “Restrita”. Embora não se possa afirmar que, sempre, há relação direta entre ambos (como ocorreu em Valparaíso de Goiás-GO), uma vez que o “Processo decisório” refere-se a uma dinâmica mais interna, enquanto “Comunicação” diz respeito a relações que incluem atores externos, seria de se esperar que ambos apresentassem alguma consistência.

#### **8.4.4.4.2 Indicador Comunicação**

##### **Amplitude de Participação: Tendência Restrita**

Neste indicador, a amplitude tende a “Restrita” em razão do fluxo de comunicação ocorrer, principalmente, de cima para baixo, saindo das escolas, passando pela Secretaria de Educação até chegar ao CAE. Essa circunstância corrobora o fato de que o colegiado tem pouca ou nenhuma interação direta com a comunidade, o que limita seus canais de diálogo com o público alvo do Pnae.

Outra característica que merece destaque é o fato de essas informações serem, em regra, dadas como corretas, o que pode indicar, por um lado, um comprometimento das escolas e da Secretaria de Educação com a confiabilidade dos dados; ou, por outro, um desinteresse do CAE em verificar os números. Nesse aspecto, o colegiado pode estar sendo refém do alerta de Guizardi e Pinheiro (2006, p. 804) em relação à predominância do discursos técnico, que impõe

o silêncio a experiências populares de participação, o que viola o próprio espírito e a razão de ser do CAE.

Quadro 18 – Categorização do indicador Comunicação do CAE de Vila Boa-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> As informações saem da cúpula do CAE para diversos segmentos, pouquíssima interação ou comunicação entre os membros</p> <p><b>Média:</b> As informações saem, na maioria das vezes, da cúpula do CAE; as informações necessárias são julgadas pela cúpula do CAE e há pouca interação e comunicação entre conselheiros</p> <p><b>Aberta:</b> A informação é moldada na cúpula do CAE, mas com iniciativa de membros do CAE; há bastante interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos do CAE</p> <p><b>Ampla:</b> As informações circulam lateralmente entre todos os conselheiros indistintamente, de forma precisa e responsável; há muita interação e comunicação à realização dos objetivos do CAE</p>	<p>As escolas se comunicam com a Secretaria de Educação, que se comunica com o CAE</p> <p>Todas as informações estão disponíveis na Secretaria de Educação</p> <p>O fluxo de informações é sempre de cima para baixo</p> <p>As informações sempre são aceitas e sempre são tidas como reais</p> <p>Nunca houve questionamento das informações</p> <p>A qualidade das informações melhorou</p>	<p>O fluxo de informações é sempre de cima pra baixo. As escolas passam para a Secretaria de Educação e esta ao CAE</p> <p>A Secretaria de Educação dispõe de todas as informações</p> <p>Hoje, a qualidade das informações é melhor do que no passado</p>	<p>O fluxo de comunicação é hierárquico: escolas, Secretaria de Educação, CAE. As informações são, em regra, dadas como verdadeiras</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Neste aspecto chama a atenção, nas categorias iniciais, o depoimento do Entrevistado 8 segundo quem “*nunca houve questionamento das informações*”. A declaração tem uma interpretação um tanto ambígua, podendo significar “total desinteresse” ou “total confiança”. Seja como for, o resultado é compatível com o isolamento do conselho em relação à comunidade e pode ser um indício de que o colegiado, talvez, esteja tendo pouca eficácia em seu papel fiscalizador.

O CAE é uma interface entre poder público e sociedade e recebe *inputs* de ambos os lados, o que lhe confere o papel de promover o tráfego de informações entre ambas as pontas do sistema do qual faz parte. Se, por outro lado, o fluxo de *inputs* é monopolizado por uma das pontas, fica claro que essa interface a privilegia, por ação ou omissão, comprometendo, assim, sua isenção e seu papel fiscalizador, com possíveis perdas para a sociedade, ainda que não se possa afirmar que haja caráter doloso nesse papel.

A realidade socioeconômica de Vila Boa-GO e sua reprodução no interior do CAE podem, neste quesito, indicar que a preferência por um fluxo de comunicação hierárquico represente o resultado de uma postura deliberada mais do que a consequência de entraves técnicos. Na visão de Valla (1998, p. 14):

A dificuldade dos mediadores (profissionais, técnicos, políticos) de compreender o que os membros das chamadas classes subalternas estão lhes dizendo se relaciona mais com a postura do que com questões técnicas como, por exemplo, linguísticas. Relaciona-se mais com a dificuldade em aceitar que pessoas humildes, pobres, moradoras da periferia sejam capazes de produzir conhecimento, sejam capazes de organizar e sistematizar pensamentos sobre a sociedade, de fazer uma interpretação capaz de contribuir para a avaliação dos mediadores sobre a mesma sociedade.

#### **8.4.4.3 Indicador *Influência e Interação***

Amplitude de Participação: Tendência Média

No que diz respeito ao indicador “Influência e Interação”, o colegiado alcançou tendência “Média”. A interação com a sociedade é pequena ou inexistente e, dentro do colegiado, apenas moderada em razão das disparidades na participação entre os membros. O trabalho, porém, é realizado em equipe e de modo cooperativo.

Cabe destacar dois comentários contraditórios. O Entrevistado 6 alega que “alguns conselheiros são mais participantes do que outros; a maioria é menos participante”; enquanto o Entrevistado 10 afirma que “há bastante cooperação entre os membros”, referindo-se ao conjunto dos conselheiros, sem distingui-los entre mais ou menos participantes.

A divergência de opinião pode ser explicada por uma eventual diferença entre a expectativa de participação de alguns membros, como o Entrevistado 6, e a participação efetiva. Esta, mesmo sendo inferior ao esperado, não desqualifica a atuação desses conselheiros. Outra hipótese seria a de que mesmo havendo “bastante participação”, como aponta o Entrevistado

10, ainda não acontece uma divisão de tarefas igualitária, como deveria ser, por uma questão de justiça.

O Quadro 19 sintetiza os depoimentos.

Quadro 19 – Categorização do indicador Influência e Interação do CAE de Vila Boa-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> Pequena interação, nenhuma cooperação no trabalho em equipe, os conselheiros não influenciam as atividades do CAE</p> <p><b>Média:</b> Pequena interação, pouca influência e cooperação no trabalho em equipe; os conselheiros têm pouca confiança no grupo</p> <p><b>Aberta:</b> Moderada interação, com elevado grau de influência e confiança mútua no trabalho em equipe</p> <p><b>Ampla:</b> Interação amistosa com elevado grau de confiança no trabalho em equipe. A influência é exercida por todos os segmentos do CAE</p>	<p>Só o CAE participa do planejamento da alimentação escolar</p> <p>Não há outras organizações da sociedade participando do planejamento</p> <p>A comunidade nunca participou, só os pais que fazem parte do conselho</p> <p>Alguns conselheiros são mais participantes do que outros; a maioria é menos participante</p> <p>O volume de interação é moderado</p> <p>Há pouca interação com a comunidade; as queixas são feitas na escola, que passa para a Secretaria, que passa para o CAE</p> <p>A população não sabe que o CAE existe</p> <p>A interação entre os membros do CAE é cooperativa</p> <p>Trabalho é realizado em equipe</p> <p>A interação entre os membros é igualitária</p> <p>Há bastante cooperação entre os membros</p>	<p>Há pouca interação com a comunidade, só o CAE participa do planejamento. A população não sabe da existência do CAE</p> <p>A interação entre os membros é moderada com alguns participando mais do que os outros, mas as responsabilidades não são divididas, o trabalho é feito em equipe</p>	<p>A população, em geral, desconhece o CAE, que é a única organização local a participar do Pnae. A interação entre os membros é moderada, pois reflete as disparidades na participação de cada conselheiro, mas o trabalho é realizado em equipe</p>

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Este resultado apresenta-se coerente com a amplitude observada nos indicadores “Processo Decisório” e “Comunicação”. Em suas categorias empíricas iniciais, observam-se depoimentos que apontam em sentidos opostos, o que pode ser interpretado como um sinal a mais da existência de disparidades no engajamento e na participação regular entre os membros com possíveis reflexos sobre a representatividade, dentro do conselho, das demandas da sociedade.

Uma maior capacidade de influência e interação do CAE com outros atores da comunidade representaria não apenas uma postura mais aberta do próprio colegiado e do poder público local como também uma sociedade mais engajada na busca por oportunidades de intervenção.

Novamente, lança-se mão de Bobbio (1992, p. 22), para quem a influência é o modo de controle que determina a ação do outro incidindo sobre sua escolha. Por esse prisma, o CAE de Vila Boa-GO tem baixa capacidade de induzir a ação do poder público e de angariar participação da sociedade, o que reduz seu papel dentro da configuração híbrida que caracteriza instâncias de participação social orientadas à fiscalização, ampliando os *outputs* produzidos pelo Poder Público em detrimento dos *inputs* da sociedade civil organizada.

Dessa forma, tem-se que colegiados com esse perfil caminham no sentido contrário ao ideário de criação das instituições participativas e, em vez de representarem a sociedade, correm o risco de atuarem como cartório legitimador da política oficial.

#### **8.4.4.4 Indicador Metas de Desempenho e Treinamento**

Amplitude de Participação: Tendência Restrita

Os membros do conselho alegaram desconhecer a existência de metas de desempenho e treinamento ou afirmaram que elas não existem, o que colocaria o CAE em condição inferior à mínima possível entre as categorias teóricas. Por esse motivo, alcançou amplitude de tendência “Restrita”.

Quadro 20 – Categorização do indicador Metas de Desempenho e Treinamento do CAE de Vila Boa-GO

Categorias teóricas	Categorias empíricas		
	Inicial	Intermediária	Final
<p><b>Restrita:</b> O CAE busca atingir um nível de metas moderado; os conselheiros não recebem treinamento desejado</p> <p><b>Média:</b> O CAE busca atingir um nível de metas de desempenho alto e poucas vezes capacita seus conselheiros</p> <p><b>Aberta:</b> O CAE busca atingir um nível elevado de metas de desempenho; há muitas vezes a capacitação dos conselheiros através de órgãos oficiais</p> <p><b>Ampla:</b> O CAE busca atingir um altíssimo nível de metas de desempenho; há bastante capacitação de seus conselheiros com parcerias de diversas instâncias da comunidade</p>	<p>Não há</p> <p>Não sabe</p>	Não há	Não há

Fonte: elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

A ausência de metas de desempenho e de treinamento é uma condição preocupante quando se trata de uma instância de controle social. Mesmo em grupos relativamente homogêneos e razoavelmente capacitados, como foi o caso de Valparaíso de Goiás-GO, certos aspectos do papel do CAE – notadamente contábeis e legais, da prestação de contas – podem, por vezes, exigir um conhecimento que não é acessível a todos.

No contexto dos resultados modestos apresentados pelo colegiado de Vila Boa-GO, seria desejável que seus membros, cientes de suas carências, buscassem obter qualificação adequada para responder adequadamente à demanda social e às exigências legais que lhes são impostas. Todavia, o processo de escolha dos membros do colegiado passa ao largo desse critério, privilegiando uma forma de seleção política. Cabe ressaltar que esse descolamento entre as competências que uma instância de controle social precisa ter e o modo de seleção de

seus agentes não é um problema exclusivo do sistema Pnae-CAE; antes é uma deficiência do próprio processo democrático, no qual o mais votado não é necessariamente aquele mais tecnicamente capacitado.

Frente a essa realidade, é interessante atentar para o alerta de Gonçalves (2013, p. 14), em artigo no qual apresenta estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde.

[...] há necessidade de os conselheiros serem dotados de informações que lhes permitam analisar e interpretar os relatórios de prestação de contas, bem como, debaterem e recomendarem melhorias por meio de seus pareceres.

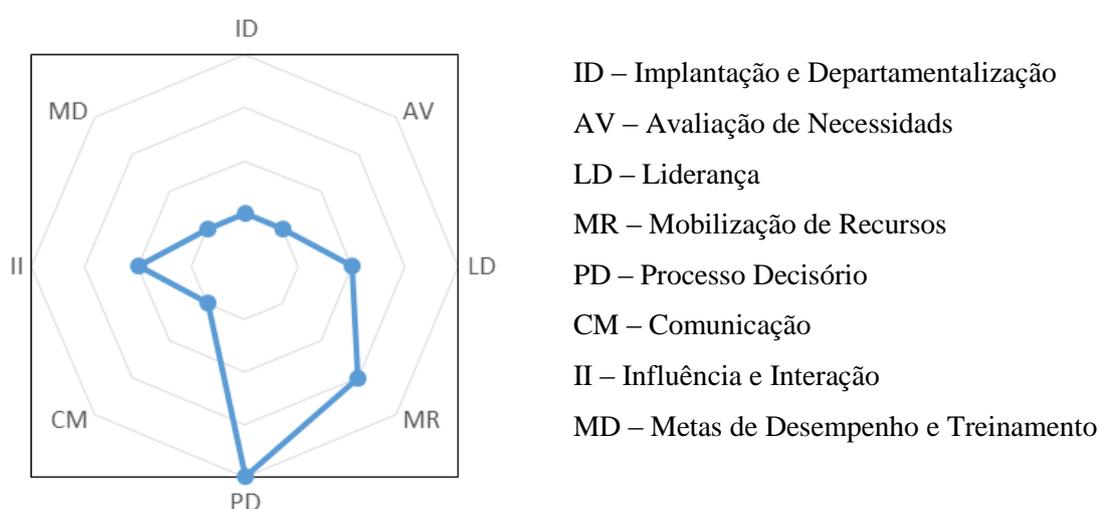
Para o autor, é necessário suprir lacunas – e uma delas é o abismo existente entre a complexidade da fiscalização contábil e financeira e o conhecimento técnico necessário para exercê-la – no âmbito da prestação de contas, enquanto uma prática regular de controle social, de modo a viabilizar ou ampliar as perspectivas de concretização dos valores inerentes ao exercício da cidadania e da democracia, “como base estruturante do Estado”. Nesse contexto, a prestação de contas deve exercer o papel de meio para que a sociedade, por intermédio de seus conselhos de participação, alcance a consecução de sua obrigação legal no âmbito da fiscalização do Poder Público.

Em pesquisa anterior (GONÇALVES et al., 2011, p. 659), os autores identificaram nos conselhos estaduais de saúde do Distrito Federal e do Município de Natal-RN uma necessidade por parte dos membros desses colegiados de compreender melhor as informações econômico-financeiras dos relatórios de prestação de contas. Esse resultado, colhido em um ambiente de pesquisa diverso, parece indicar que a dificuldade da sociedade em fiscalizar o Poder Público por meio de relatórios contábeis e financeiros, é uma constante no País, a exemplo do que é evidenciado tanto em Vila Boa-GO quanto em Valparaíso de Goiás-GO.

## 8.5 Resultado de Vila Boa-GO

A amplitude de participação do CAE de Vila Boa-GO apresentou, conforme Figura 9, amplitude tendente a “Restrita” em quatro dos oito indicadores; dois resultaram tendência “Média”; um, “Aberta”; e um, “Ampla”, evidenciando, no cômputo geral, uma tendência de amplitude de participação limitada, conforme demonstraram os depoimentos dos participantes, especialmente no que diz respeito à “Tradução de Demandas” e à “Gestão”.

Figura 5 – Amplitude de Participação do CAE de Vila Boa-GO



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados da pesquisa 2016

A análise das entrevistas demonstra, claramente, que o colegiado em questão mantém uma relação muito próxima à Secretaria de Educação e das escolas, ao mesmo tempo em que não busca um contato direto com a comunidade, exceto por intermédio dos conselheiros que são membros representantes da própria comunidade, o que pode evidenciar, talvez, pouca autonomia e independência em relação ao Poder Executivo.

Os depoimentos também mostram que os conselheiros têm um conhecimento limitado a respeito do funcionamento do Pnae e de vários aspectos da dinâmica do próprio CAE, fruto, possivelmente, das reduzidas oportunidades de participação de alguns deles.

O resultado, inferior ao de Valparaíso de Goiás-GO, coincide com o IDH também inferior: 0,647 contra 0,746, o que pode evidenciar uma correlação entre o Índice de Desenvolvimento Humano e a amplitude de participação.

Os resultados obtidos pelo CAE de Vila Boa-GO, a exemplo dos de Valparaíso de Goiás-GO refletem uma realidade inserida em um contexto social, político e econômico próprios. Por isso, pode-se dizer que esta pesquisa obteve, na verdade, os resultados do sistema “CAE-Vila Boa-GO”, que, por sua vez, está inserido em contextos maiores que lhe influenciam.

Esta rede de inter-relações entre conjuntos de sistemas é uma das premissas assumidas por esta pesquisa na medida em que ao usar o IDH como fator de escolha das cidades, assumiu que as características socioeconômicas perceptíveis por este indicador podem influir no desempenho do CAE.

Vila Boa-GO é uma pequena cidade, distante dos principais centros urbanos de sua região. Conforme já mencionado tem uma economia baseada no agronegócio, uma população reduzida e alta concentração de renda. Essas são suas circunstâncias e são, também, as circunstâncias nas quais o CAE local está inserido. Não seria de esperar, portanto, que seus resultados não fossem de alguma forma influenciados pelas características do ambiente que o rodeia.

Nesse contexto, há poucas oportunidades de trabalho, as possibilidades de se estabelecer relações são mais restritas em razão do reduzido número de agentes sociais e econômicos significativos, entre outras restrições, que, embora efetivas, não impedem iniciativas que possam ser bem sucedidas no que diz respeito à gestão da coisa pública, notadamente no que diz respeito ao controle social.

Assim, não é de se surpreender, tendo em vista as características de Vila Boa-GO que seu colegiado tenha tido um resultado modesto. Não obstante, essa relação de causa e consequência não deve ser tomada como absoluta ou fatídica. Afinal, se, por um lado, as condições sociais, econômicas e políticas influenciam a ação da sociedade civil organizada; por outro iniciativas institucionais e mesmo pessoais, quando ocorrem em um ambiente favorável, podem resultar em experiências de controle social positivas, conforme Turpin (2009, p. 39), identificou em seu trabalho sobre Conselhos de Alimentação Escolar.

## 8.6 Visão comparativa entre os conselhos analisados

Uma realidade sempre ganha contornos e significados mais ricos quando comparada a outra. Tomado um critério, basta confrontá-lo ao seu equivalente observado em outra situação, aceita como referência, para que semelhanças e diferenças saltem aos olhos.

Quadro 21 – Comparação dos resultados dos indicadores da Dimensão “Amplitude de Participação”

Dimensão	Subdimensão	Indicador	Características	Amplitude de participação	
				Valparaíso-GO	Vila Boa-GO
Amplitude de participação	Tradução de Demandas (Demo 1996 e Rifkin et al, 1989)	Avaliação de Necessidades	- Pessoas que entrevistaram no planejamento ou diagnóstico - Identificação de necessidades - Participação	<b>Aberta</b>	Restrita
		Liderança	- Tipos - Adequação - Melhoria	<b>Aberta</b>	Média
		Mobilização de recursos	- Procedência - Controle	<b>Aberta</b>	<b>Aberta</b>
	Gestão (Likert 1975)	Processo decisório	- Possibilidade de intervenção - Disponibilidade de informação - Abrangência das decisões	<b>Ampla</b>	<b>Ampla</b>
		Comunicação	- Fluxo de informação	<b>Ampla</b>	Restrita
		Influência e interação	- Natureza da Interação - Trabalho cooperativo	<b>Ampla</b>	Média
		Metas de Desempenho e Treinamento	- Nível de metas - Treinamentos - Financiamentos	<b>Média</b>	Restrita

Fonte: elaborado pelo autor com base em Silva (2005) e resultados da pesquisa 2016

No que diz respeito à Dimensão “Amplitude de Participação”, os resultados obtidos pelo CAE de Valparaíso de Goiás-GO superam os de Vila Boa-GO, conforme demonstram as características auferidas para cada indicador, sintetizadas no Quadro 21.

Das entrevistas, decorreu a percepção, confirmada, posteriormente, pela análise de conteúdo, de que os conselheiros de Valparaíso de Goiás-GO são, em geral, mais engajados, mais participantes e mais articulados entre si do que seus congêneres de Vila Boa-GO. Tais características, sem dúvida, contribuem para que o CAE daquela cidade tenha mais condições de atuar de forma dinâmica e comprometida com seu papel de controle social.

Os aspectos relacionados à Tradução de Demandas reafirmam esse potencial. No que diz respeito à “Avaliação de Necessidades, por exemplo, enquanto em Vila Boa-GO o CAE mantém-se afastado da sociedade, priorizando a opinião técnica, hierárquica na identificação dos interesses da sociedade, em Valparaíso de Goiás-GO, o colegiado efetivamente representa a comunidade e avalia suas necessidades, inclusive discutindo formas de divulgar seu trabalho perante a população a fim de incentivá-la a ser mais colaborativa e participante no oferecimento de informações que se traduzam em demandas. Tal iniciativa, se levada adiante, não se insere, apenas, no contexto da publicidade formal dos atos de interesse da sociedade; mais do que isso, contribui para que se crie em torno do CAE e da execução local do Pnae uma área permeável às demandas dos atores sociais que orbitam em torno da política de alimentação escolar, expondo de maneira salutar o Poder Público à fiscalização. A fim de alcançar o nível ideal de amplitude, conforme a teoria de Likert (1975), falta a intervenção da própria sociedade na identificação de suas necessidades, situação na qual o CAE deixaria de ser “procurador” confiável, evoluindo para um papel que se aproximaria mais ao de um “porta-voz” da comunidade.

O indicador “Liderança”, por sua vez, também apresenta, em Valparaíso de Goiás-GO, tendência a maior amplitude, decorrente de uma atuação mais participativa da maioria dos membros do conselho e de uma preocupação maior com a inclusão de todos os representantes nas ações de fiscalização, inclusive com o uso do aplicativo *Whatsapp* para o compartilhamento de informações e agendamento de reuniões e visitas às escolas. Trata-se de uma condição em que o colegiado atua de forma ativa e com iniciativa própria. Um passo adiante, no sentido de alcançar a maior amplitude, exigirá que membros esforcem-se para representar toda a diversidade de interesses da comunidade – e não apenas os interesses gerais do conjunto da sociedade – e que controlassem mais de perto as atividades do líder.

O mesmo não acontece em Vila Boa-GO, onde os depoimentos caracterizaram uma atuação mais centrada em alguns membros, apesar de haver liberdade para a participação de todos, o que pode sugerir que o CAE esteja reproduzindo internamente uma situação de exclusão social de alguns representantes, conforme apontada por Grau (1996). O conselho local, ainda nos estágios iniciais de desenvolvimento, precisaria tomar providências no sentido de assegurar uma liderança independente do Poder Público, além de imprimir em sua rotina uma atuação com iniciativa própria – daí a importância de uma liderança independente –, maior atividade e uma representação mais ampla de toda a diversidade de interesses da comunidade.

No que diz respeito à “Mobilização de Recursos”, ambas as cidades apresentam uma amplitude tendente a “Aberta”, o que, a despeito das profundas disparidades verificadas, pode ser explicado pelo fato de o Pnae ser uma imposição legal. Sua execução é modelada por uma complexa costura administrativa e financeira na qual os recursos para a alimentação escolar dispensam negociações políticas ou pressão social, uma vez que, pelo menos do que diz respeito às verbas federais, os repasses são automáticos e regulares.

Em ambas as cidades, falta, à luz da teoria, conquistar o direito de decidir como se dará a aplicação dos recursos, além de ser capaz de angariar receitas de fontes diversas, além das já definidas em lei. Em relação ao primeiro aspecto, há que se considerar que os conselheiros de Valparaíso de Goiás-GO se ressentem dessa falta de liberdade para redirecionar os recursos em razão da exigência legal de que sejam distribuídos proporcionalmente ao número de matrículas por unidade escolar, respeitando-se um cardápio uniforme. Argumentam eles que a diversidade de perfis socioeconômicos da cidade se reflete sobre o consumo de modo que estudantes de escolas mais afastadas chegam já extenuados à escola, necessitando, por isso, de uma merenda mais substancial do que a que recebem, enquanto que os alunos que vivem mais próximos de suas unidades escolares chegam já alimentados de casa, ocasionando sobras inaproveitáveis da refeição oferecida no início do turno. No que tange à diversidade de receitas, não há, na legislação do Pnae, qualquer dispositivo que proíba contribuições voluntárias da sociedade, visto que aos repasses federais somam-se as contribuições das demais esferas de governo. Caberia, portanto, uma regulamentação dessa forma de financiamento complementar bem como o estabelecimento de protocolos de fiscalização adicionais, apropriados ao controle social desse tipo de receita.

Nos aspectos relacionados à gestão, Valparaíso de Goiás-GO também apresenta uma tendência a uma maior amplitude no conjunto dos indicadores, exceto no que diz respeito ao Processo Decisório, cujo funcionamento, em ambas as cidades, permite a intervenção de

todos os conselheiros em pé de igualdade em um ambiente no qual informações necessárias ao exercício da função estão disponíveis com facilidade e, em geral, é confiável (tendência Ampla). Cabe destacar, nesse caso, que, também aqui, há que se suspeitar que o desenho legal do Pnae, no que diz respeito à composição e ao funcionamento do CAE, possa estar desempenhando um papel relevante nesse resultado, especialmente, se se considerar que as duas cidades têm perfis socioeconômicos muito díspares.

Nos demais aspectos, “Comunicação”, “Influência e Interação” e “Metas de Desempenho e Treinamento”, a superioridade do CAE de Valparaíso de Goiás-GO aproximado do Sistema Participativo-Grupado da escala de Likert (1975), caracterizado por forte presença do trabalho em equipe, decisões tomadas em grupo, ampla disseminação de informações e relações interpessoais marcadas pela confiança mútua. Especificamente quanto à Comunicação, no CAE de Valparaíso de Goiás-GO, as informações tendem a circular entre todos os conselheiros, inclusive com o uso intensivo de recursos tecnológicos, de forma precisa e responsável, assegurando muita interação voltada para a consecução dos objetivos do colegiado. Nesse aspecto, Vila Boa-GO limita-se a trabalhar com as informações que vêm das fontes oficiais (Secretaria de Educação e escolas), com alguma contribuição marginal de pais e funcionários, resultando em menor interação ou comunicação entre os membros. Melhorar esse quadro exigiria uma ampla troca de informações, originárias de diversas fontes e grande interação entre os conselheiros.

No quesito “Influência e Interação”, observa-se, em Valparaíso de Goiás-GO, um ambiente de interação amistosa, com elevado grau de confiança no trabalho em equipe e com a absorção de *inputs* oriundos de todos os segmentos representados no conselho. Em Vila Boa-GO, por outro lado, há pequena interação, pouca influência e cooperação, além de pouca confiança recíproca no trabalho em equipe. Avançar para uma condição em que esse colegiado ostentasse uma amplitude de nível 4 (ampla) requer uma mudança de atitude a fim de se criar, internamente, um ambiente propício ao trabalho em equipe focado na confiança e na participação igualitária de representantes de todos os segmentos abrangidos pelo CAE.

Por fim, o indicador “Metas de Desempenho e Treinamento” revela uma certa acomodação de ambos os grupos de conselheiros a despeito de o resultado de Valparaíso de Goiás-GO ter sido superior ao de Vila Boa-GO em razão do empenho em atender demandas que vão além da rotina estabelecida pelo calendário de reuniões e de visitas às escolas e de algum interesse na realização de cursos de capacitação, sem, no entanto, que tenham sido executadas, ainda, quaisquer iniciativas concretas nesse sentido. No plano ideal, seria desejável

para ambos os CAE a busca de um altíssimo nível de desempenho com a realização frequente de cursos de capacitação, especialmente em parceria com instituições da comunidade.

Segundo Likert (1975), as organizações participativas como o CAE de Valparaíso de Goiás-GO tendem a apresentar maior produtividade e eficiência quanto mais se aproximam da amplitude “Ampla”, o que, em se tratando de uma arena de controle social, se reflete em maior efetividade no que diz respeito à capacidade de uma política pública de transformar a realidade na qual está inserida. Em Vila Boa-GO, por outro lado, o resultado modesto confere-lhe menor produtividade e baixa eficiência.

Não é exagero afirmar que essas características, em grande medida, reflexo das condições ambientais em que cada conselho se insere, podem contribuir para a reprodução, na atuação de cada colegiado, da realidade socioeconômica própria de cada cidade. Valparaíso de Goiás-GO é um centro urbano cuja relativa prosperidade de sua população, quando tomada em seu conjunto, tem se refletido em maiores oportunidades de crescimento pessoal para seus habitantes, conforme atesta seu IDH, de 0,746. Vila Boa-GO, por outro lado, com um IDH de 0,647, é uma pequena cidade, cuja economia, baseada nas atividades rurais, concentradoras de riqueza, tende a perpetuar as desigualdades sociais, econômicas e culturais entre seus habitantes, o que, enfatize-se, não é impedimento para que o Poder Público e a comunidade se organizem no sentido de assegurar uma maior participação da comunidade na perspectiva delineada por Turpin (2009), segundo quem a coincidência de vontades políticas propicia parcerias profícuas entre a Administração Pública e setores da sociedade no sentido de se implementar experiências positivas na execução do Pnae.

## CAPÍTULO 9

### PRODUTO TÉCNICO

#### 9.1 Propostas de alterações no funcionamento do CAE

Uma das propostas desta pesquisa é elencar sugestões que possam contribuir para que os CAE sejam não apenas eficazes, do ponto de vista do cumprimento das formalidades legais e administrativas, mas, também, mais eficientes, no que diz respeito ao uso dos recursos públicos e mais efetivos quanto à capacidade de transformação, para melhor, da realidade.

Nesse sentido, são apresentadas adiante propostas de alterações no funcionamento dos CAE, tanto no plano normativo, quanto no âmbito dos colegiados pesquisados. Assim, superados todos os protocolos de pesquisa, quantificados os resultados e confrontando-os com a teoria que embasou este estudo, uma pergunta, de caráter geral, impõe-se:

Os CAEs funcionam? Formalmente, sim.

Estão lá, em seus municípios, devidamente constituídos e praticando os atos que lhes são próprios. Mas esse não é o problema central desta discussão. O objetivo do legislador nunca foi “constituir CAE” pelo país afora, mas dotar a sociedade de uma instância de controle social.

A literatura sobre o tema, porém, é um tanto cética em relação à efetividade desse controle, pois, no Brasil, a participação social é fortemente tutelada pelo Estado, institucionalizada e, portanto, apresenta-se em espaços híbridos nos quais a participação genuína é temperada pela cartorialização e pelo neoclientelismo (GRAU, 2006, p. 119). Assim, acreditar que o controle social está garantido e efetiva-se pela formalização de instâncias de participação é uma forma de restringir a própria participação. Ou, nas palavras de Streck e Adams (2006, p. 95):

[...] a participação e o controle social são condição para a conquista e a garantia de outros direitos como saúde, alimentação, trabalho, moradia, educação e transporte. **Democracia, como entendida aqui, é antes de tudo uma forma de vida** da qual a escolha dos governantes é uma consequência. Por isso, o cumprimento da formalidade jurídica jamais eximirá o povo no seu conjunto e cada cidadão e cidadã em particular da responsabilidade para com o conjunto da sociedade, e os ocupantes de cargos públicos de conceber o seu trabalho a serviço da coletividade.

Frente a essa constatação, a questão que se coloca, e que foi o objetivo principal deste estudo, é saber se, nessa arena de participação e controle social, a sociedade está, efetivamente, participando e em que medida. Para responder a essa pergunta, Silva (2005) desenvolveu uma metodologia de avaliação dessa “amplitude de participação”. Aplicada aos CMS de Porto Alegre-RS e de Montevidéu, descobriu que este tem uma amplitude “Restrita”, enquanto aquele tem uma amplitude “Aberta”. Há duas decorrências lógicas dessa constatação: i) conselhos de participação social podem ou não ser representativos e efetivos, no sentido de serem capazes de transformar a realidade por meio do controle social; e ii) a mera existência desses colegiados não assegura participação nem representatividade, muito menos eficiência ou efetividade, o que confirma a visão de Streck e Adams (2006) e de outros cientistas sociais.

Em relação ao estudo de Silva (2005), alguém sem o conhecimento teórico adequado poderia dizer, em vão, que as diferenças nas amplitudes de participação dos CMS de Porto Alegre-RS e de Montevidéu explicam-se pelo fato de serem de países distintos, funcionando sob legislações diferentes. Todavia, há no Estado de Goiás, duas cidades cujos CAE, apesar de estarem no mesmo país, funcionando sob a mesma legislação apresentam amplitudes de participação bem distanciadas.

Silva (2005) identificou que disparidades entre conselhos de representação social devem-se a fatores relacionados às dimensões históricas, ao modo como esses colegiados dialogam com a sociedade e à maneira como são geridos. Usando a mesma metodologia, este trabalho também auferiu significativas diferenças entre dois CAE relacionadas aos mesmos fatores, validando, assim, o trabalho da pesquisadora.

Todavia, há que se levar em conta, ainda, aspectos macroambientais – externos ao foco da pesquisa de Silva (2005) e deste trabalho – relacionados a circunstâncias que contribuíram para fragilizar os resultados obtidos pelo movimento de descentralização que resultou, nas últimas décadas, na multiplicação de conselhos e colegiados diversos. Cotta et al. (2011, p. 1122) comenta:

[...] apesar dos esforços para a consolidação dessa visão moderna de participação social, nota-se que o quadro de reordenação social e política proposto ainda não experimentou um progresso sequencial dos direitos civis, políticos e sociais. O que se tem na realidade é um processo de construção lenta da cidadania como um valor coletivo, observando na prática uma versão híbrida e frágil dos direitos civis, marcada pela instabilidade política, social e econômica, vivenciada nos últimos anos, não contribuindo, assim, para o efetivo amadurecimento da cidadania plena no Brasil. Destacamos, ainda, que esses direitos foram instituídos no país, em contextos autoritários, de baixa

percepção política, marcados por desigualdades entre as classes populares e os demais setores da sociedade.

Essa visão alinha-se com a Arretche (1996, p. 6), para quem a legalidade da descentralização, ocorrida no contexto identificado por Cotta et al. (2011) não é condição suficiente para promover a participação, que, todavia, pode romper com estruturas centralizadas e potencializar a capacidade da sociedade de incluir-se nos arranjos políticos que definem os rumos das políticas públicas que lhe são afetas.

Frente a essa percepção, é possível pensar em diversas linhas de atuação para quebrar o ciclo vicioso de uma estrutura centralizada de poder que cristalizou uma rede de interesses que mantém fora justamente os que mais precisam participar e menos podem fazê-lo: melhorias na educação pública, distribuição equitativa de renda, reforma do sistema político, entre outras. Todavia, face à proposta desta pesquisa, mudanças na legislação do Pnae parecem ser uma primeira providência mais factível e rápida para se alcançar substancial aumento da amplitude de participação da comunidade nos CAE, contribuindo para que o controle social que deles se espera seja mais efetivo.

A seguir, elencam-se algumas sugestões de caráter geral:

*1. Moderar a participação do Poder Executivo* – O fiscalizado não pode fiscalizar a si mesmo. Por isso, o ideal seria a participação do Executivo na condição de “convocado”, para prestar esclarecimentos, expor justificativas, oferecer a prestação de contas etc. No entanto, a prática brasileira vai no sentido oposto. Mudar isso é improvável, o que enseja, pelo menos, a redução do número de representantes ou assegurar aos representantes do Executivo apenas o direito a voz, sem direito a voto.

*2. Restringir membros que tenham vínculos com o Poder Executivo* – Pelos mesmos motivos do item 1. Há conflito de interesse quando um membro trabalha no Poder Executivo.

*3. Não permitir membros que tenham vínculos com empresas ou instituições que prestem serviços ao Poder Executivo ou que com ele tenham relações de parceria ou aliança* – O Poder Público pode condicionar sua contrapartida nessa relação ao apoio desse indivíduo, forçando a empresa ou instituição a pressionar seu representante a agir em favor do governo.

*4. Assegurar estabilidade para representantes dos docentes e trabalhadores em educação* – A fim de evitar a situação descrita no item 3, a estabilidade é uma maneira efetiva de proteger o conselheiro. Todavia, há que se respeitar o regime jurídico do município. Assim,

uma mudança na legislação poderia assegurar estabilidade durante o mandato e mais um período de quarentena a fim de evitar represálias.

5. *Proibir que servidores comissionados sejam membros* – Cargos em comissão são uma moeda de troca política. Seria ingênuo esperar que a administração pública abra suas portas a indivíduos que podem lhe fazer oposição.

6. *Incluir entre os membros da sociedade um advogado e um contador, indicado por suas associações de classe, como consultores, sem direito a voto, mas com direito a voz* – Essa providência supriria a falta de conhecimento técnico dos conselheiros, tendo em vista que cabe ao colegiado analisar a prestação de contas e emitir parecer.

7. *Incluir um representante indicado entre os parlamentares que compõem a base de oposição* – Os políticos de oposição são os mais interessados em descobrir desvios do partido da situação, isso forçaria o Poder Público a agir com a máxima lisura.

8. *Estabelecer que os processos eletivos sejam públicos, com a participação de membros registrados há, pelo menos, um ano, e fiscalização de algum órgão de controle (Justiça Eleitoral, Ministério Público, Tribunal de Contas)* – Esse procedimento induziria a uma participação real desses segmentos e evitaria que seus representantes fossem “convidados” pelo Poder Público por ocasião da composição do conselho.

9. *Determinar que o Poder Público faça ampla divulgação, em todas as mídias disponíveis, de reuniões e dos atos do CAE* – Essa medida teria um efeito didático em relação à existência, ao papel e à importância do colegiado.

10. *Oferecer curso de qualificação* – Além de informações sobre a legislação do Pnae-CAE e de contabilidade, devem ser abordadas, também, questões relacionadas ao controle social, federalismo, cidadania e noções de direito.

11. *Fixar limites às reconduções, de membros e de segmentos sociais, e punições legais àqueles que, estando em alguma das condições de impedimento mencionadas anteriormente, forem acolhidos como membros* – A alternância de poder é saudável e permite, de modo colateral, a circulação de informações entre os diversos segmentos da sociedade. Ademais é importante que, em se tratando de controle social, qualquer tentativa de burla dos filtros de controle seja rigorosa e celeremente punida, pois caracteriza má fé.

Todas essas sugestões implicam mudanças na legislação, o que exigiria a submissão ao processo legislativo, o que, inevitavelmente, acarretaria algum desgaste político e discussões a respeito de qual esfera de governo arcaria com os custos.

Não cabe aqui entrar nessa discussão, mas, ao que tudo indica, no que diz respeito aos recursos para implementação dessas medidas, a solução natural seria atribuir à respectiva esfera de governo esse ônus. Afinal, se o ente federado tem o direito de receber verbas públicas federais em complementação à sua contrapartida, nada mais justo que ele assumira o ônus de assegurar-se da lisura de sua própria gestão. Tratar-se-ia, portanto, de uma despesa preventiva, inferior a uma eventual despesa corretiva acrescida de todas as consequências penais e administrativas, isso para não mencionar o ônus político de uma condenação.

## **9.2 O papel do FNDE nas mudanças**

Em relação ao FNDE, admitindo-se que haja motivação por parte dos agentes políticos no âmbito do Congresso Nacional para modificar a legislação a fim de acomodar as mudanças propostas, caberia à Autarquia o papel de atuar como indutor desse novo panorama para a política de Alimentação Escolar. Internamente, seriam necessários ajustes em sistemas e em rotinas de trabalho, especialmente entre àquelas relacionadas à fiscalização formal da constituição dos CAE, como demonstrou a falta de documentação de Vila Boa-GO.

Caberia, ainda, à Autarquia promover um amplo programa de treinamento e qualificação de conselheiros e das esferas da administração pública envolvidas com a execução do Pnae bem como articular-se com os órgãos de controle a fim de ajustar procedimentos, principalmente, no que diz respeito à nova mecânica dos processos eletivos de representantes da sociedade e ao controle dos cidadãos qualificados a ocuparem assento nos colegiados.

Essas atribuições implicariam a ampliação do setor encarregado de acompanhar o programa com conseqüente necessidade de aumento de recursos. Tal investimento, porém, seja ele inteiramente bancado pelo orçamento federal ou compartilhado entre os diversos entes federados, providência que requereria uma análise jurídica quanto sua implementação, deve ser precedido da implantação de um sistema de avaliação permanente da eficácia, eficiência e efetividade dos conselhos, sem o quê qualquer destinação de verbas torna-se temerária na medida em que tal decisão só se justifica se apontar no sentido da economia de recursos globais, no bom uso dos recursos públicos e na ampliação dos espaços de democratização da gestão das políticas públicas.

O meio acadêmico, conforme já mencionado anteriormente, reconhece a importância da existência de espaços de debate e participação, mas alerta para o fato de que é ingênuo crer que a mera existência de conselhos seja o suficiente para assegurar a participação dos cidadãos na definição do destino que seus impostos terão. De fato, o trabalho de Silva (2005) e esta pesquisa apontam exatamente no mesmo sentido. Por isso, é importante que o Poder Executivo, em nível federal, bem como o Congresso Nacional atentem para o fato de que é preciso ampliar as pesquisas que visem ao desenvolvimento de mecanismos de controle social, como o CAE. Não basta criar conselhos, é preciso saber se funcionam, em que medida e o que é necessário para que sejam representativos e eficientes.

Quanto às propostas de mudança na legislação, é razoável, tendo em vista a complexidade do processo legislativo brasileiro, impor um prazo de dois anos para que sejam discutidas, aprovadas e implementadas, tanto no âmbito dos entes federados, quanto no que diz respeito às ações de atualização a cargo do FNDE.

### **9.3 Sugestões de melhoria para os CAE de Valparaíso de Goiás-GO e Vila Boa-GO**

Este trabalho não poderia se encerrar sem que fosse oferecida aos conselheiros e ao Poder Público dos dois municípios alguma contribuição no sentido de alargar a amplitude de participação dos respectivos CAE – até mesmo como uma forma de agradecimento pelo tempo e paciência dispensados, em detrimento de suas agendas pessoais e profissionais, para que este estudo fosse realizado.

É importante, porém, ter em mente que vários dos aspectos observados pela pesquisa independem da vontade individual dos conselheiros, que muitos dos problemas identificados têm suas raízes em circunstâncias históricas remotas e que o controle social é complexo, difícil, delicado e ocorre dentro de uma intrincada rede de conexões políticas, sociais e econômicas. Mesmo assim, avançar é preciso.

Os quadros a seguir apresentam sugestões para cada um dos indicadores avaliados.

Quadro 22 – Sugestões de melhorias do indicador Implantação e Departamentalização

<b>VALPARAÍSO-GO</b>	<b>VILA BOA-GO</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Levantamento e organização da legislação federal, estadual e municipal relacionada ao Pnae-CAE;</li> <li>2. Realização de um seminário, com a participação de representantes do FNDE, de servidores da Prefeitura, dos conselheiros, da comunidade escolar e de cidadãos sobre o funcionamento do Pnae, do CAE e de seus aspectos legais;</li> <li>3. Revisão do Regimento Interno de modo a tornar o funcionamento do CAE e de sua relação com o Poder Público mais ágil;</li> <li>4. Levantamento e organização de toda a documentação produzida pelo CAE desde sua criação, tais como atas, pareceres, ofícios etc.</li> <li>5. Formalizar e documentar todos os atos do conselho;</li> <li>6. Avaliar a possibilidade de criação de comitês internos voltados para assuntos específicos (prestação de contas, qualidade da merenda, fiscalização), evitando, porém, a segmentação interna do conselho.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar as mesmas ações propostas a Valparaíso.</li> </ol>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Quadro 23 – Sugestões de melhorias do indicador Avaliação de Necessidades

<b>VALPARAÍSO-GO</b>	<b>VILA BOA-GO</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Buscar uma maior participação na execução do Pnae, desde o planejamento anual até a definição do cardápio;</li> <li>2. Convidar representantes da sociedade e da rede pública periodicamente para reuniões de discussão dos problemas da alimentação escolar e proposição de sugestão de melhorias;</li> <li>3. Realizar convocações periódicas de representantes da Prefeitura para prestação de contas da execução do programa, independentemente de haver ou não queixas da sociedade;</li> <li>4. Buscar compartilhar experiências entre os membros mais antigos e os mais novos a fim de nivelar o conhecimento e estimular o engajamento de todos;</li> <li>5. Realizar pesquisas junto às escolas, entre estudantes, merendeiras, diretores, professores e demais profissionais de educação.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar as mesmas ações propostas a Valparaíso e</li> <li>2. Realizar com rigor todos os procedimentos e ritos legais relacionados à composição do CAE, tais como eleições reais para escolha dos representantes dos segmentos sociais;</li> <li>3. Evitar que esses representantes tenham vínculos com a Prefeitura a fim de garantir uma atuação isenta;</li> <li>4. Estimular os conselheiros a terem uma participação mais frequente e ativa nas reuniões.</li> </ol>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Quadro 24 – Sugestões de melhorias do indicador Liderança

<b>VALPARAÍSO-GO</b>	<b>VILA BOA-GO</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Distribuir tarefas de longo prazo entre membros menos participantes a fim de desenvolver maior pro-atividade;</li> <li>2. Realizar reuniões mais frequentes;</li> <li>3. Intensificar o uso de recursos tecnológicos e de redes sociais, tais como Facebook, Instagram e Skype.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar as mesmas ações propostas a Valparaíso e</li> <li>2. Promover eventos de capacitação sobre a legislação do Pnae-CAE e sobre o papel dos conselheiros;</li> <li>3. Divulgar amplamente entre os membros titulares e suplentes os atos relacionados à atuação do CAE.</li> </ol>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Quadro 25 – Sugestões de melhorias do indicador Mobilização de Recursos

<b>VALPARAÍSO-GO</b>	<b>VILA BOA-GO</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Exigir a divulgação dos valores relativos à contrapartida da prefeitura;</li> <li>2. Exigir que a prestação de contas (financeira e de execução) seja periódica a fim de assegurar um acompanhamento mais rigoroso;</li> <li>3. Buscar o apoio do Legislativo, tanto na ampliação das verbas municipais quanto da fiscalização por parte da oposição e envolver instituições e a sociedade em geral nesse processo;</li> <li>4. Realizar ações públicas, tais como apresentações, palestras e seminários em escolas e em instituições locais para divulgar o trabalho do CAE e a importância do Pnae, envolver fornecedores e agricultores nesse processo;</li> <li>5. Discutir junto ao FNDE a possibilidade de oferecer merendas segmentadas conforme a condição socioeconômica de cada escola.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar as mesmas ações propostas a Valparaíso e</li> <li>2. Verificar junto ao FNDE de que forma a questão da sazonalidade poderia ser minimizada, envolver a Prefeitura na busca de uma solução para esse caso.</li> </ol>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Quadro 26 – Sugestões de melhorias do indicador Processo Decisório

<b>VALPARAÍSO-GO</b>	<b>VILA BOA-GO</b>
1. Convidar cidadãos e representantes de segmentos da sociedade civil para participar das reuniões.	1. Realizar as mesmas ações propostas a Valparaíso e 2. Incentivar uma participação mais ativa de todos os membros, inclusive dos suplentes.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Quadro 27 – Sugestões de melhorias do indicador Comunicação

<b>VALPARAÍSO-GO</b>	<b>VILA BOA-GO</b>
1. Verificar junto ao FNDE, à Prefeitura e a profissionais e escolas da região a possibilidade de realização de cursos e de treinamentos voltados para a o Pnae-CAE, incluindo prestação de contas, legislação, controle social, gestão pública entre outros; 2. Cobrar do Poder Público participação de membros do CAE ou de representantes voluntários, conhecedores de processo licitatório, em todas as etapas das licitações relacionadas à alimentação escolar; 3. Realizar treinamento sobre a Lei de Licitações 4. Ampliar os canais de comunicação entre os membros e com a sociedade em geral.	1. Realizar as mesmas ações propostas a Valparaíso.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Quadro 28 – Sugestões de melhorias do indicador Influência e Interação

<b>VALPARAÍSO-GO</b>	<b>VILA BOA-GO</b>
<p>1. Buscar uma maior participação de setores da sociedade civil na política de alimentação escolar, inclusive com a presença nas reuniões e a realização de eventos de divulgação, tais como palestras, seminários, painéis, entre outros;</p> <p>2. Buscar o apoio de profissionais de comunicação (jornalistas, assessores de imprensa e publicitários) e da mídia local – rádios, websites, jornais de bairros etc. – na elaboração de um plano de divulgação do Pnae e da atuação do CAE;</p> <p>3. Intensificar visitas de divulgação nas escolas, independentemente de fiscalização, envolver representantes do Poder Público nesse processo a fim de obter seu comprometimento de longo prazo;</p> <p>4. Exigir do Poder Público um espaço fora da sede da Prefeitura com toda infraestrutura necessária: telefone, computadores, impressora, scanner, carro, combustível, insumos de escritório e apoio administrativo (secretária e office-boy).</p>	<p>1. Realizar as mesmas ações propostas a Valparaíso e</p> <p>2. Buscar um diálogo mais frequente e direto com a sociedade e setores da sociedade civil de modo a contrabalançar a excessiva dependência das relações com a Prefeitura e, assim, conquistar uma atuação mais autônoma.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

Quadro 29 – Sugestões de melhorias do indicador Metas de Desempenho e Treinamento

<b>VALPARAÍSO-GO</b>	<b>VILA BOA-GO</b>
<p>1. Estabelecer metas de desempenho capazes de aferir não apenas o número de visitas e o cumprimento do calendário de reuniões, mas também índices de eficiência, eficácia e efetividade do trabalho do CAE;</p> <p>2. Buscar envolver profissionais do FNDE e da Prefeitura no trabalho de desenvolvimento de indicadores quantitativos e qualitativos</p>	<p>1. Realizar as mesmas ações propostas a Valparaíso e</p> <p>2. Qualificar os membros de modo a assegurar uma participação mais homogênea e equilibrada de todos a fim de evitar a existência de conselheiros com trânsito privilegiado dentro da estrutura do Poder Público.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos resultados da pesquisa 2016

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste trabalho foi avaliar a amplitude de participação da sociedade nos CAE dos municípios de Valparaíso de Goiás-GO e Vila Boa-GO, as cidades com o maior e o menor IDH (desconsiderando-se o Distrito Federal) entre aquelas localizada na Ride-DF (0,746 e 0,647, respectivamente).

A pesquisa seguiu os passos de Silva (2005), que examinou a relação existente entre comunidades participativas em conselhos locais e a sua influência na deliberação da política pública municipal de saúde, nas cidades de Porto Alegre-RS e Montevidéu, replicando sua metodologia em contexto diverso e validando-a. O trabalho de Silva (2005), realizado por intermédio de um estudo comparativo, estabeleceu um método de avaliação qualitativa voltado para o estabelecimento do tipo de participação exercido por cada comunidade, representada pelo seu respectivo conselho municipal de saúde. O mesmo foi feito em relação aos CAE das duas cidades goianas.

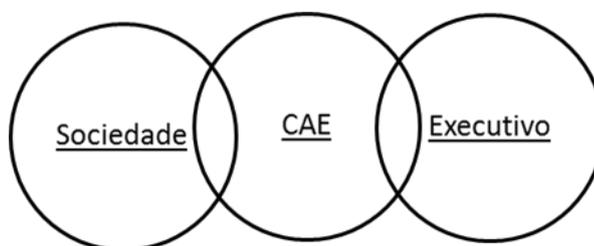
Nesta avaliação, foi possível concluir que **o CAE de Valparaíso de Goiás-GO apresenta uma amplitude de participação tendente a “Aberta”**, graças à combinação das tipologias observadas nos indicadores “Avaliação de Necessidades”, “Liderança” e “Mobilização de Recursos”, com tendência a “Ampla”, com os resultados dos obtidos nos indicadores “Processo Decisório”, “Comunicação” e “Influência e Interação”. **O CAE de Vila Boa-GO, por sua vez, apresenta uma amplitude que tende a “Restrita”**, devido à mescla das tipologias auferidas nos indicadores “Implantação e Departamentalização”, “Avaliação de Necessidades”, “Comunicação” e “Metas de Desempenho e Treinamento”, com tendência à amplitude “Média”, frente aos valores alcançados nos indicadores “Liderança” e “Influência e Interação”.

Compreender esse resultado requer, antes de tudo, ter uma ideia do que seja participação. Para Giacomoni (1993) trata-se de qualquer iniciativa conduzida no plano coletivo em que esteja presente um componente político. Segundo Mendonça (1984), é a variável que aponta quem faz e o que é feito dentro de uma organização. Demo (1996), por sua vez, define-a como um processo de conquista de emancipação social. Frente a essas visões, depreende-se que amplitude de participação é uma visão que permite perceber se a comunidade é majoritariamente agente ou objeto das políticas públicas que lhe são direcionadas, o que é de suma importância para se superar a visão meramente legalista de participação por trás da qual podem estar em ação arranjos de compadrio político, de neoclientelismo e estruturas de poder

que fazem uso das instâncias formais de participação como instrumentos cartoriais de legitimação de sua atuação.

Esquemáticamente, esse caráter híbrido pode ser expresso pelo diagrama a seguir, onde a área de interseção entre os círculos sociedade e CAE será tanto maior quanto maior for o poder de decisão da sociedade, ou seja, maior sua amplitude de participação. A contrário senso, quanto maior a área de interseção entre os círculos CAE e Executivo maior será o controle do Estado sobre a condução das políticas públicas e, conseqüentemente, menor será a garantia de que estas estejam no rumo do interesse da comunidade.

Figura 6 – Caráter híbrido do CAE



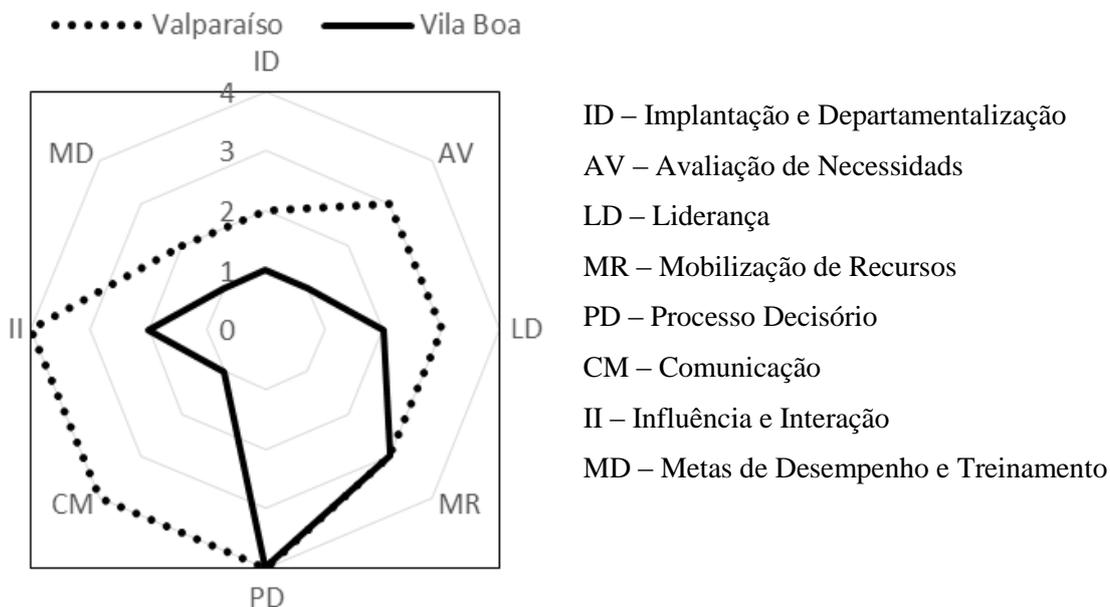
Fonte: elaborado pelo autor

Em relação às amplitudes, tomadas em conjunto (e, conseqüentemente, ao tamanho da área de interseção entre Sociedade e CAE é importante esclarecer que não são resultados de alguma operação aritmética, mas de uma interpretação efetuada em um contexto de **tendências** observadas ao final da pesquisa. Cabe lembrar que as amplitudes definidas pela teoria (restrita, média, aberta e ampla) recebem valores numéricos apenas para efeitos de desenho do gráfico e que esses valores não representam uma quantificação de uma realidade objetiva, mas tão somente, um recurso matemático voltado para a classificação da progressão qualitativa das amplitudes. Não fosse assim, tendo em vista toda a diversidade do mundo seria possível e desejável que cada amplitude pudesse ser subdividida em decimais, por exemplo, a fim de se captar e refletir com mais fidelidade todas as nuances observáveis no mundo real. Mas tal não é possível, por enquanto.

Também é importante destacar que, a despeito desses rótulos qualitativos aparentarem, quando dispostos em escala, uma certa proximidade, a diferença que separa ambos os conselhos é significativa, conforme se pode observar pela sobreposição das áreas de

abrangência das amplitudes, dispostas na Figura 7. Tal também se justifica pelo fato de que as etapas que separam cada amplitude não são, necessariamente, uniformes.

Figura 7 – Comparativo das Amplitudes de participação



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos resultados da pesquisa 2016

No que diz respeito ao funcionamento, o resultado do colegiado de Valparaíso de Goiás-GO reflete uma atuação aberta à comunidade, orientada por uma liderança participativa e inclusiva, empenhada no compartilhamento de informações e no estabelecimento de um ambiente de confiança e apoio recíprocos, permitindo que todos os conselheiros ajam em pé de igualdade, o que abre espaço para que o processo decisório seja aberto e democrático.

O poder de influência e interação é alto, tanto em relação à administração pública, com a qual mantém uma relação positiva, quanto no que tange à comunidade. Trata-se, portanto, de um resultado positivo para a comunidade, que, assim, aufere ganhos na medida em que uma atuação eficiente do CAE aprimora e aprofunda o controle social. Cabe, porém, uma ressalva: o ambiente político-partidário favorável observado a partir de 2013. Resta, portanto, uma dúvida: seria o CAE de Valparaíso de Goiás-GO capaz de dar continuidade a seu desenvolvimento caso um futuro governo retire esse ostensivo apoio?

O resultado apresentado pelo CAE de Vila Boa-GO, cuja amplitude de participação apresenta “tendência Restrita”, o coloca em um estágio inicial de desenvolvimento, com baixa

produtividade e participação dos conselheiros aquém do que seria possível, necessário e desejável. O Conselho apresenta uma atuação distante da comunidade ao mesmo tempo em que mantém uma relação preferencial com a Prefeitura, duas características que, quando combinadas são ainda mais preocupantes do que quando ocorrem isoladamente.

Tal circunstância foi evidenciada pelo resultado obtido no quesito “Avaliação de Necessidades”, no qual o colegiado apresentou um resultado “restrito”, o que compromete uma dimensão importante do trabalho que se espera de uma instância de controle social de base popular, no sentido de que não se trata de um órgão público, mas de uma organização da sociedade, ainda que imposta por legislação federal. Como consequência desse arranjo, o colegiado de Vila Boa-GO apresenta Comunicação deficiente e pequena capacidade de Influência e Interação.

É interessante notar que os resultados coincidiram com os IDH. Valparaíso, com um índice maior, obteve uma amplitude maior; Vila Boa-GO, com um índice menor, obteve uma amplitude menor. No entanto, não é possível afirmar, com base, exclusivamente nesses dois exemplos, que exista uma correlação direta entre as duas medições. A tentação é grande, mas essa correlação é, apenas, uma hipótese que, para ser confirmada, exigiria uma investigação mais ampla. Os indícios, todavia, são promissores, pois, a partir do que o IDH representa, é lícito presumir que o desenvolvimento humano se reflete sobre as atividades, de quaisquer naturezas, que se desenrolem em dado local. A educação e a política de Alimentação Escolar, portanto, não estariam fora do alcance desses benefícios.

No caso específico desta investigação, os resultados da análise de conteúdo associados às percepções do pesquisador em relação aos dois grupos de entrevistados, parecem – apenas parecem – confirmar a hipótese. Em Valparaíso de Goiás-GO, uma cidade grande, com uma economia diversificada, inserida em uma região geográfica privilegiada, próxima ao Distrito Federal, os membros do CAE – os “humanos” do IDH – tiveram condições privilegiadas para tirar proveito de um momento político-partidário favorável e ampliaram significativamente a participação social no âmbito do Pnae em curtíssimo prazo. Em Vila Boa-GO, uma cidade pequena, com uma economia basicamente dependente do agronegócio, e distante dos grandes centros regionais apresentou, no que diz respeito à participação da sociedade por intermédio do CAE, um resultado modesto.

A escolha do IDH como critério de seleção das cidades não foi aleatória: o desenvolvimento humano de uma sociedade é, em larga medida, consequência da riqueza material **quando** esta é posta a serviço da coletividade. Assim, uma região rica não

necessariamente abriga indivíduos com alto padrão de renda, educados e longevos. Esse indicador, usado por 166 países, mede características sociodemográficas cujas externalidades impactam a dinâmica das relações sociais e econômicas. Saúde, educação e renda (as três variáveis usadas no cálculo do índice) são aspectos da vida individual e social que, em grande medida, são resultados dos benefícios que a riqueza pode proporcionar a uma sociedade, notadamente por intermédio dos serviços públicos. Assim, é razoável supor que quanto maior o IDH, maiores as externalidades positivas e melhor a qualidade de vida. Um IDH elevado, portanto, indica a existência de um círculo virtuoso de riqueza material que financia o desenvolvimento humano, que, por sua vez, contribui para o aumento da riqueza e, assim, sucessivamente.

A partir dessa dinâmica, confrontada com o trabalho de Silva (2005), depreende-se que a amplitude de participação e, conseqüentemente, as possibilidades de interferência da sociedade nas políticas públicas, não são decorrências diretas da mera existência de conselhos. Abrir espaços para a participação da sociedade não garante nem participação, nem representatividade e pode, até mesmo, ter o efeito contrário, e funcionar como uma instância de sanção de políticas oficiais e de fortalecimento de relações neoclientelistas entre o poder público e representantes de grupos já incluídos. Antes, a amplitude de participação decorre das condições históricas e da dinâmica entre os conselheiros e entre eles e o poder público, além de circunstâncias ambientais que se refletem tanto sobre os aspectos iniciais da existência dos conselho quanto sobre o funcionamento interno do grupo.

A esse respeito, convém compartilhar a preocupação de O'donnel (1997, p. 98) sobre o papel dos agentes estatais de controle, entre os quais enquadram-se os conselhos:

[...] em sociedades marcadas não apenas pela pobreza arraigada mas também, e mesmo mais decisivamente [...] por profundas desigualdades, como garantir que os fracos e pobres sejam pelo menos tratados decentemente por tais agentes?

Para o autor os incentivos para perseguir a *accountability horizontal*<sup>21</sup> são débeis, especialmente, quando esse propósito exige a coordenação de diversas instâncias, tal como é o caso do Brasil, em que diversas políticas públicas, como o Pnae, dependem do encaixe das peças de um complicado quebra-cabeças que envolve órgãos federais, estaduais, municipais, transferências de recursos entre esferas de poder e fiscalização exercida por instâncias diversas

---

<sup>21</sup> A *accountability horizontal* ocorre por meio da fiscalização recíproca por intermédio de mecanismos de controle existente entre os poderes ou entre os órgãos, por meio dos Tribunais de Contas ou Controladorias Gerais e agências fiscalizadoras.

(Controladoria-Geral da União, Ministério Público do Estado, Ministério Público Federal, Tribunal de Contas, conselhos locais etc.), que, frequentemente, não se coordenam de maneira fluida.

É nesse contexto que os mecanismos de controle social no Brasil, especialmente aqueles mais próximos da população, encontram-se. Nessa condição são os mais sujeitos às frágeis motivações fiscalizadoras e, ao mesmo tempo, vítimas de um sistema estatal complexo, inchado, lento e distante.

Por fim, é pertinente consolidar algumas conclusões extraídas deste trabalho. Em primeiro lugar, a metodologia de Silva (2005) para avaliação da amplitude de participação tem aplicabilidade em diferentes contextos, apresentando-se, assim, como uma eficaz ferramenta para avaliação da participação da comunidade em conselhos cujo desenho institucional assemelhe-se ao do CAE. Em segundo lugar, identificar a amplitude de participação não se resume a uma mera operação aritmética orientada para a quantificação de características de atuação de um grupo; antes, é uma maneira muito clara e objetiva de se perceber o grau de emancipação de uma comunidade e, conseqüentemente, sua capacidade de intervenção na condução de negócios e políticas que lhe dizem respeito, o que é, em última instância, um dos pilares do ideário democrático, independentemente da opção ideológica que se faça. Finalmente, uma vez obtidos os resultados, é possível, de maneira rápida e transparente, identificar os pontos sobre os quais uma atuação corretiva poderia resultar no aumento da participação da sociedade e, por tabela, desencadear na comunidade pesquisada um círculo virtuoso de inclusão política, social e econômica. Dessa forma, justamente aqueles que, por mais necessitarem falar são os menos ouvidos, poderia dispor de instrumentos teóricos que lhes auxiliem a assumir o papel de protagonistas.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D.C.R.; CUNHA, E. S. M. A Análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das organizações participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

ARRETCHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **BID**, Rio de Janeiro, n. 39, p.3-40, 1995.

\_\_\_\_\_. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, p. 37-49, 1996.

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

BATISTA, P.N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: SOBRINHO, B. L. (Ed.). **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BINENBOJM, G. **Agências reguladoras e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. EdUnB, 1998.

BORGES, T. J. G. **A amplitude de participação social dos conselhos estaduais de saúde da região Centro-Oeste como possível fator de incremento da qualidade das prestações de contas das Secretarias Estaduais de Saúde**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília: 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 37.106**. 31 mar. 1955. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 39.007**. 11 abr. 1956. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39007-11-abril-1956-329784-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 56.886**. 20 set. 1965. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 8.913**. 12 jul. 1994. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8913-12-julho-1994-349782-norma-pl.html>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Acompanhamento da Execução de Programa de Governo nº 19/2014**. Brasília: CGU, 2014.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Medida Provisória nº 1.784**. 14 dez. 1998. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=MPV&num\\_ato=00001784&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=1998&sgl\\_orgao=NI](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=MPV&num_ato=00001784&seq_ato=000&vlr_ano=1998&sgl_orgao=NI)>. Acesso em: 13 nov. 2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Lei nº 11.947/2009**. 16 jun. 2009. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=LEI&num\\_ato=00011947&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2009&sgl\\_orgao=NI](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00011947&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=NI)>. Acesso em: 9 set. 2015.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 38**. 23 ago. 2004. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000038&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2009&sgl\\_orgao=CD/FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000038&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC)>. Acesso em: 22 jun. 2015.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 26**. 17 jun. 2013. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 09 set. 2015.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o Pnae**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 9 set. 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 5 out. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2015.

CARDOSO, F. H. **Democracia necessária**. Campinas: Papirus, 1985.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 183-197, 2000.

CORTES, S. M. V. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, v. 7, p. 18-48, 2002.

COTTA, R. M. M. et al. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos Conselhos de Saúde. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 21, n. 3, p. 1121-1138, 2011.

DEMANTOVA, G. C. **Eficácia dos conselhos gestores**: estudo de caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Campinas - SP. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Campinas: 2003.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1996.

EVANS, M.; FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G.; GRAU, N. C. **Inovação na gestão pública**. Brasília: IABS, 2013.

FONSECA, I.F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das organizações participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

GIACOMONI, J. A. **A Comunidade Executora como Instância de Planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre:1993.

GOHN, M. D. G. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. **Política & Sociedade**, v. 10, n. 18, abr. 2011.

GONÇALVES, R. S. Conselhos de saúde e controle social: um estudo comparativo dos relatórios de prestação de contas das Secretarias Estaduais de Saúde. **Revista Saúde e Sociedade**, v. 22, 2013.

GONÇALVES, A. O.; GONÇALVES, R. S.; WELFORT, E. F. J. Limites da participação de cidadãos na política pública de saúde: proposta de uma metodologia de avaliação. **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, v. 3, n. 2, 2012.

GONÇALVES, A. O.; GONÇALVES, R. S.; TAVARES, A. L. O olhar dos conselheiros de saúde sobre os relatórios de prestação de contas no município de Natal (Rio Grande do Norte), Brasil. **Saúde e Sociedade**, v. 20, n. 3, p. 659-672, 2011.

GRAU, N. C. A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**, 47; jan-abr., 1996.

GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 11, n. 3, p. 797-805, 2006.

LAVALLE, A.G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das organizações participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

LIKERT, R. **A organização humana**. São Paulo: Atlas; 1975.

LIKERT, R.; LIKERT, J. G. **Administração de conflitos: novas abordagens**. São Paulo: Mcgraw-Hill, 1979.

MENDONÇA, L. C. A participação do cidadão nas decisões da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n.4, p. 175-182, out.-dez., 1984.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1960.

\_\_\_\_\_. **Participação na organização: uma introdução aos seus fundamentos, conceitos e formas**. São Paulo: Atlas, 1987

MOREIRA, M. R. **Democratização da política de saúde**: avanços, limites e possibilidades dos conselhos municipais de saúde. Tese de Doutorado. Fiocruz, ENSP, Rio de Janeiro: 2009.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, v. 44, p. 30, set., 1997.

OJIMA, R.; SILVA, R. B.; PEREIRA, R. H. M. A mobilidade pendular na definição das cidades-dormitório: caracterização sociodemográfica e novas territorialidades no contexto da urbanização brasileira. In: **V Encontro Nacional sobre Migrações**, Campinas, v. 15, 2007.

PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das organizações participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

RICHARDSON, R. J. et al. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

RIFKIN, S.B.; BICHMANN, W.; SHRESTHA, M. Cómo medir la participación de la comunidad. **Foro mundial de la salud**, v. 10, n.3/4, p. 482-488, 1989.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio do curso de Administração**: guia para pesquisas, projetos, estágios e trabalho de conclusão de curso. São Paulo: Atlas, 1995.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, v. 9, p. 49-87, 1998.

SILVA, A. O. **Amplitude de participação da comunidade no Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre**: a visão dos conselheiros. Porto Alegre, 1999. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: 1999.

\_\_\_\_\_. **Comunidades participativas e a deliberação da política pública de saúde**: um estudo comparativo de conselhos locais de saúde de Porto Alegre (Brasil) e Montevideú (Uruguai). Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo: 2005.

SPOSATI, A.; LOBO, E. Controle Social e Políticas de Saúde. **Cad. Saúde Pública**, 8(4), p. 366-378, out.-dez., 1992.

STEFANINI, M. L. R. **Merenda escolar**: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo: 1997.

STRECK, D. R.; ADAMS, T. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 6, n. 1, 2006.

TOMÉ, D. C. **Transferência de recursos voluntários da União**: grau de desenvolvimento humano e municipal versus nível de inadimplência. Universidade de São Paulo, São Paulo: 2011.

TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.

VALLA, V. V. Sobre participação popular: uma questão de perspectiva. **Cad. Saúde Pública**, v. 14, n. 2, p. 7-18, 1998.

VALPARAÍSO DE GOIÁS. Prefeitura Municipal de Valparaíso de Goiás. Disponível em: <<http://www.valparaisodegoias.go.gov.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

VAZ, A.C.N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Efetividade das organizações participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

VILA BOA. Prefeitura Municipal de Vila Boa. Disponível em: <<http://www.vilaboa.go.gov.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## ANEXO

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA

(Baseado em Silva, 1999)

#### **DIMENSÃO HISTÓRICA**

##### Subdimensão Histórico

Implantação e Departamentalização – como foi implantado o CAE; saber se o CAE propõe criar novas estruturas ou integrar os programas de saúde nas existentes, se foram criadas novas organizações na comunidade, se as organizações são rígidas ou flexíveis, que mudanças foram produzidas no CAE.

- a) À medida que vão surgindo novas demandas, o CAE procura criar comissões para efetuar estudos sobre essas necessidades.
- b) Se as comissões existentes dentro do CAE são flexíveis em captar demandas.
- c) As mudanças ocorridas no CAE beneficiam os profissionais de educação ou toda a comunidade e como.

#### **DIMENSÃO AMPLITUDE DE PARTICIPAÇÃO**

##### Subdimensão Tradução de Demandas

Avaliação de Necessidades – examinar quem ou quais pessoas intervieram no planejamento municipal da execução do Pnae (ou no seu diagnóstico de necessidades), em que medida essas pessoas participaram, como as necessidades foram identificadas.

- a) Como se identificaram tais necessidades.
- b) A identificação dessas necessidades se referem exclusivamente às necessidades em matéria de alimentação escolar.

Liderança – averiguar que tipo de liderança é exercido no CAE, que tipo de interesses representam, em que medida a liderança responde às necessidades da comunidade, que tipo de melhora produziram as decisões do CAE.

- a) Que grupos representam os líderes do CAE.
- b) Se a liderança do CAE responde às necessidades da comunidade.
- c) Se decisões do CAE produziram melhora na comunidade em geral.

Mobilização de Recursos – Determinar em que medida foram obtidos recursos, a que interesses responde a destinação de recursos.

- a) Se os Governos Federal, Estadual, Municipal garantem o repasse de recursos destinados à alimentação escolar local, conforme a previsão orçamentária.
- b) Se a forma de distribuição de recursos procura atender às necessidades da população escolar.

#### Subdimensão Gestão

Natureza do processo decisório – determinar se as responsabilidades recaem sobre o órgão gestor municipal ou sobre os conselheiros na tomada de decisão, se foram modificadas as estruturas de decisão no CAE, a favor de quem e de que forma. Determinar se as informações disponíveis são apropriadas para a tomada de decisão e até que ponto o CAE está a par dos problemas.

- a) Se a tomada de decisão é de forma generalizada, da forma que todos os conselheiros possam opinar.
- b) Se a estrutura do CAE permite que todos os conselheiros decidam acerca das demandas apresentadas.
- c) Se as informações para a tomada de decisão são apropriadas, se estão à disposição de todos os conselheiros.
- d) Se o CAE está a par dos problemas da alimentação escolar local.

Processo de comunicação – observar a quantidade de interação e comunicação dirigida à realização dos objetivos do CAE; o fluxo da informação (onde é iniciada, sentimento de responsabilidade dos conselheiros).

- a) Qual o volume de interação e comunicação obtido para alcançar os objetivos do CAE.
- b) Qual a direção do fluxo de informação.
- c) Se as comunicações de cima para baixo são aceitas pelos conselheiros.

Processo de influência-interação – quantidade e natureza da interação; quantidade efetiva de trabalho cooperativo de equipe etc.

- a) Qual o volume e natureza da interação.
- b) Tipo de cooperação no trabalho em equipe.

Metas de desempenho e treinamento –nível das metas de desempenho, verificar se os conselheiros recebem treinamento e quem financia esses treinamentos.