

## **O MODUS OPERANDI DO CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM UM MUNICÍPIO DO NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL**

Indaia Dias Lopes<sup>1</sup>  
Dedilhana Lamare Manjabosco Hübner<sup>2</sup>  
David Basso<sup>3</sup>  
Denize Gryzbovski<sup>4</sup>  
Roseli Fistarol Krugier<sup>5</sup>

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo compreender a institucionalização e o funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) enquanto um conselho gestor de política pública no município de Ijuí, localizado no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (RS), bem como analisar sua atuação e os desafios da gestão. O referencial teórico utilizado foi das políticas públicas na perspectiva da gestão social. Trata-se de uma pesquisa exploratória, cuja estratégia de investigação foi o estudo de caso único, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de pesquisa documental e entrevistas. Os resultados apontam a atuação do CAE em Ijuí/RS como efetiva, apesar dos entraves enfrentados. O principal desafio identificado foi quanto à recomposição de seus membros, processo que está ocorrendo com êxito. Conclui-se que a institucionalização de um CAE ocorre a partir da interação entre os diferentes órgãos que compõem um programa governamental, como no caso do PNAE, e que o seu funcionamento depende de uma atuação efetiva de todos os atores envolvidos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Gestão social. Alimentação escolar. Conselho de Alimentação Escolar. Controle Social.

### **Introdução**

No Brasil, um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é parte integrante dos Conselhos Gestores de Programas Governamentais e estes estão ligados à execução de ações

---

<sup>1</sup> Aluna no Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Bolsista PROSUP/CAPES, Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, [indaia\\_lopes@yahoo.com.br](mailto:indaia_lopes@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Aluna no Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Bolsista PROSUP/CAPES, Bacharel em Psicologia pelo Centro Universitário Franciscano – Unifra, [dedilhana@gmail.com](mailto:dedilhana@gmail.com).

<sup>3</sup> Docente permanente do Programa de Pós-Graduação (mestrado e doutorado) em Desenvolvimento Regional na Unijuí, Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, [davidbasso@unijui.edu.br](mailto:davidbasso@unijui.edu.br).

<sup>4</sup> Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAdm) na Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis (FEAC) na Universidade de Passo Fundo – UPF, Professora Convidada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Unijuí, Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras – UFLA, [gdenize@upf.br](mailto:gdenize@upf.br).

<sup>5</sup> Aluna no Curso de Doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijuí, Bolsista PROSUP/CAPES, Mestre em Desenvolvimento pela Unijuí, [rfistarol@gmail.com](mailto:rfistarol@gmail.com).

governamentais específicas e focalizadas (ALLEBRANDT, 2016). Os conselhos gestores são *locus* potencial para a prática da gestão social (TENÓRIO, 2016), pois nesses locais as pessoas podem apresentar suas inquietações ao gestor público e participar das deliberações. O envolvimento tanto dos conselheiros quanto da população de forma geral nas discussões e deliberações faz com que os conselhos sejam praticantes da gestão social (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016).

O CAE é um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento do PNAE, composto de no mínimo sete membros titulares mais suplentes (FNDE, 2016). É formado por membros da sociedade com representantes do Poder Executivo, dos pais de alunos, de professores e segmentos da sociedade civil. Sua criação ocorreu a partir da descentralização do PNAE, a qual teve início em 1994. Sua função é realizar o controle social do PNAE, abarcando o interesse da sociedade, da coletividade e da cidadania, e, por essa razão, esses conselhos são considerados uma conquista da sociedade civil (FROEHLICH, 2010).

Levando em consideração a importância do CAE para que o PNAE tenha efetividade, questiona-se de que forma foi instituído o CAE no município de Ijuí. Com os resultados, espera-se objetivamente identificar as atividades que esse órgão desempenha no contexto local e descrever os principais desafios enfrentados pelos gestores do CAE/Ijuí no cotidiano.

Ijuí é um município entre os 5.570 municípios brasileiros que constituíram CAEs. Eles encontram-se em 26 estados e no DF, envolvendo aproximadamente 80 mil conselheiros (FNDE, 2016). Os membros desse conselho são selecionados dentro de cada segmento integrante e o exercício do mandato desse órgão é visto como um serviço público de relevância social (FROEHLICH, 2010). Os agricultores familiares também podem fazer parte do CAE, representando o segmento da sociedade civil organizada, tendo, assim, a oportunidade de defender seus direitos como produtores de gêneros alimentícios ao PNAE, bem como de informar sobre a produção local (MOSIMANN, 2014).

Tal problemática é relevante para o estudo, tendo em vista que nem todos os CAEs são efetivos nas suas ações. Triches (2010) constatou que a instalação do CAE no município de Rolante (RS) foi resultado de um processo de discussão junto à comunidade, principalmente no sentido de fazê-la compreender o papel desse conselho e de inseri-la nesse movimento. A autora relata que nesse município ocorreu o efetivo envolvimento da comunidade na gestão do programa, seja por meio da frequência das reuniões, participação dos conselheiros nas discussões sobre o que comprar de gêneros alimentícios, indo além do papel fiscalizador do

CAE. Entre outras conquistas do CAE/Rolante, Triches (2010) destaca a defesa dos consumidores. Esse conselho conseguiu garantir e manter a qualidade dos alimentos oferecidos nas escolas, bem como sua disponibilidade e regularidade, sendo essa uma preocupação observada nas atas do conselho desde o início da descentralização do PNAE. Foram efetuadas visitas regulares de fiscalização nas escolas, o que fez diminuir as reclamações e aumentar a satisfação dos próprios alunos.

Nos municípios de Santa Rosa de Lima, Rio Fortuna e Lauro Muller, no estado de Santa Catarina, Mosimann (2014) constatou resultados diferentes. As reuniões eram esporádicas (apenas duas vezes por ano) e, no município de Lauro Muller, as primeiras reuniões foram realizadas apenas para prestação de contas. A partir de 2013, passaram a ser realizadas trimestralmente. A referida autora constatou que, no processo de constituição do CAE, não houve preparação dos conselheiros para assumir o cargo. As capacitações oferecidas pelo centro colaborador em alimentação e nutrição do escolar (CECANE) ocorreram somente em 2013, ficando evidente que não existia clareza nas informações dos membros desse órgão, ocorrendo troca de informações de forma isolada e bastante informal. Para que o controle social tenha efetividade, a troca de informações e a capacitação são fundamentais no conselho (MOSIMANN, 2014).

Este artigo está estruturado em cinco seções, sendo a primeira representada por esta introdução. A seção dois apresenta o referencial teórico que dá suporte à análise, seguida da terceira seção, onde consta a metodologia utilizada. Na seção quatro, são discutidos os principais resultados, e, por fim, a última seção expõe as conclusões.

## **1. Políticas Públicas e Conselhos Gestores**

Existem diversos conceitos de políticas públicas, mas a maioria destaca o papel que exercem na resolução dos problemas, enquanto outros enfatizam o conjunto de ações governamentais que têm por objetivo alcançar resultados específicos (SOUZA, 2006). Os reflexos da aplicação se dão tanto na economia quanto na sociedade, com poder de explicar a articulação entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2006).

No entendimento de Souza (2006, p. 26), política pública é:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem

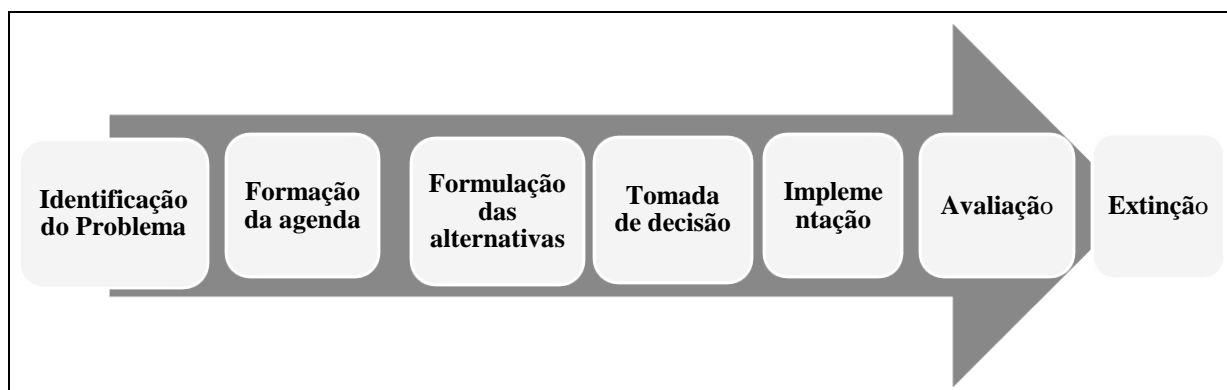
seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

No que tange aos estudos de políticas públicas, alguns autores defendem a abordagem estatista, enquanto outros seguem a abordagem multicêntrica (SECCHI, 2012). Na abordagem estatista, as políticas públicas são consideradas como monopólio dos atores estatais, enquanto na abordagem multicêntrica é levada em consideração as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas aliadas aos atores estatais (SECCHI, 2012).

Neste estudo, as políticas públicas seguem a abordagem multicêntrica, levando em consideração que se pretende analisar a atuação de um conselho gestor de um programa governamental que envolve vários atores além do Estado. Alguns autores (SOUZA, 2006; SECCHI, 2012) utilizam o critério de Lowi (1964) para conceituar os tipos de políticas públicas existentes, segundo essa metodologia há quatro tipos: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. As políticas regulatórias conseguem ser perceptíveis ao público, envolvem burocracia, política e grupos de interesse, enquanto as políticas distributivas se concentram em beneficiar grupos limitados (SOUZA, 2006) de atores e seus custos são generalizados para a coletividade (SECCHI, 2012). As políticas redistributivas beneficiam algumas categorias definidas de atores e geram custos para outras categorias, constituindo-se como uma política que traz consigo alguns conflitos. As constitutivas, por sua vez, são as políticas que delimitam as competências, as jurisdições, as regras da disputa política e a elaboração das políticas públicas (SECCHI, 2012).

O processo de elaboração das políticas públicas é definido na literatura como Ciclo das Políticas Públicas e tem sete fases, conforme a conceituação de Secchi (2012). Na Figura 1, pode-se observar o ciclo das políticas públicas.

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas.



Fonte: Secchi (2012).

Na realidade, as fases se misturam e o ciclo das políticas públicas raramente reflete a verdadeira dinâmica ou vida de uma política pública (SECCHI, 2012). Dessa forma, pode-se inferir que as políticas públicas envolvem diversos atores e níveis de decisão, embora seja realizada pelo governo (SOUZA, 2006). A compreensão dos conceitos apresentados nesta seção é importante para que se situe em qual problemática foi criado o PNAE, suas principais divergências, o caminho que vem sendo percorrido pelo programa e o papel dos atores envolvidos.

Orientados por essa perspectiva, os conselhos são compostos pela pluralidade de atores que, embora tenham interesses distintos, o objetivo é representar determinada demanda social (VILLELA; MEDEIROS, 2016). Quase a totalidade dos municípios brasileiros possui conselhos instituídos em diferentes áreas, tais como: saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016).

Os conselhos possuem diferentes funções. Alguns possuem funções apenas consultivas e, outros, também funções deliberativas. Allebrandt (2003) construiu uma classificação conforme apresentada no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipos de conselhos e funções exercidas

<b>Tipo</b>	<b>Conselho</b>	<b>Funções</b>
Programas Governamentais	Conselho Municipal de Alimentação Escolar	Fiscalizar os recursos federais repassados pelo FNDE para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos.
Temáticos	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	Deliberar e fiscalizar as ações e serviços de natureza pública e privada que visam assegurar os direitos sociais da pessoa idosa.
Territoriais	Conselho Distrital de Saúde	Auxiliar a administração pública e o conselho municipal de saúde na análise, no planejamento, na



		formulação e na fiscalização da política de saúde.
Globais	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	Consultiva, deliberativa e fiscalizadora da política de desenvolvimento rural sustentável no município.

Fonte: Kronemberger, Medeiros e Dias (2016).

O controle social se dá de forma individual ou coletiva pelos membros da sociedade, através de entidades organizadas juridicamente ou não. Esse ato realiza-se por meio dos diversos instrumentos jurídicos disponíveis ao cidadão para que possa “fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo” (SIRAQUE, 2009 apud TENÓRIO, 2016, p. 23).

Nesse contexto o CAE se constitui em um conselho gestor de uma política pública e visa estabelecer o controle social do programa de alimentação escolar. No entanto, a atuação desse conselho, seu funcionamento e os desafios encontrados variam de acordo com o contexto local e os atores envolvidos direta e indiretamente com esse órgão.

## 2. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa que originou o presente artigo faz parte da dissertação da autora principal, na qual está sendo investigada a operacionalização do PNAE nas escolas públicas do município de Passo Fundo. No caso deste artigo, optou-se por realizar a pesquisa empírica no município de Ijuí, se constituindo em uma aproximação com o objeto de estudo de forma a não antecipar a coleta de dados no município onde está sendo realizada a dissertação.

Trata-se de uma pesquisa exploratória (GIL, 2016), desenvolvida como estudo de caso único e com abordagem qualitativa dos dados. O caso selecionado para o estudo é o Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Ijuí, escolhido por estar vinculado ao PNAE, objeto de estudo da autora principal e com sede na cidade de Ijuí, onde residem os coautores, o que facilitou a parte empírica do estudo, justificando a escolha desse conselho e da cidade onde ele está situado.

Quanto aos procedimentos de coleta dos dados, foram coletados dados primários e secundários. As fontes secundárias dos dados foi o livro sobre gestão social e conselhos gestores, cuja autoria é de Fernando Tenório e Thais Soares Kronemberger, bem como os

trabalhos de Celina Souza e Leonardo Secchi sobre políticas públicas, além das Leis municipais nº 3151/1995 e nº 5320/2010 e do Decreto nº 2734/2000.

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas, as quais foram orientadas por um roteiro, sendo os sujeitos informantes selecionados entre os integrantes do CAE de Ijuí: a presidente em exercício, a representante da secretaria de educação municipal e o representante de pais de alunos das escolas municipais. Além disso, utilizou-se de notícias veiculadas pela mídia local em relação a atuação do conselho em pauta neste estudo.

Segundo Basso (2012), cada aspecto da realidade que se deseja estudar envolve níveis ou etapas particulares e procedimentos específicos, nesse sentido, qualquer análise de situação de desenvolvimento (ASD) pode ser dividida em três grandes níveis ou etapas de estudo. Para o autor, o primeiro nível deve caracterizar o processo de desenvolvimento da região onde se localiza a situação ou o objeto de estudo. No segundo nível, deve ser definida a tipologia dos atores ou agentes econômicos, sociais, políticos em conformidade com o processo de identificação realizado no primeiro nível. No terceiro nível, são definidas as linhas estratégicas de desenvolvimento, tendo como objetivo melhorar as condições socioeconômicas tanto do ponto de vista dos atores caracterizados na segunda etapa quanto da sociedade local (BASSO, 2012).

Considerando os níveis descritos por Basso (2012) para ASD, neste estudo, o primeiro nível caracteriza a constituição do CAE em Ijuí, de modo a buscar elementos que ajudem a compreender a atual estrutura do conselho nesse município. Na segunda etapa, foram entrevistados os sujeitos integrantes do conselho, de modo que foi possível identificar de que forma as relações entre os diferentes indivíduos influenciam nos resultados alcançados pelo CAE em Ijuí. E, no terceiro nível, foram analisados os desafios enfrentados por esse conselho, o que permitiu que fossem estabelecidas estratégias para auxiliar na atuação desse CAE.

### **3. Resultados e discussões**

Nesta seção são apresentadas a constituição do CAE em Ijuí, as atividades que o conselho vem realizando ao longo de sua trajetória e os principais desafios enfrentados.

#### **3.1 A constituição e a função do CAE no município de Ijuí**

Para que seja criado um conselho municipal, deve existir envolvimento da população do município, e isso só pode ser realizado mediante uma lei, a qual seja elaborada e aprovada na câmara de vereadores. Essa lei deve conter objetivos, composição, competências e atribuições que serão executadas por esse órgão (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016).

O CAE foi criado no município de Ijuí por meio da Lei municipal nº 3151/1995, em 21 de setembro de 1995, a qual foi substituída pela Lei municipal nº 5320/2010. Trata-se de um órgão fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento ao Poder Executivo nas questões relativas à municipalização e à operacionalidade da merenda escolar. De acordo com o artigo 8º da Lei nº 5320/2010, esse conselho possui como competências:

- I – acompanhar e fiscalizar o cumprimento do disposto nos artigos 2º e 3º da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de Julho de 2009;
- II – acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;
- III – zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos;
- IV – receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa;
- V – orientar sobre o armazenamento dos gêneros alimentícios nos depósitos e /ou escolas, e;
- VI – comunicar a Entidade Executora quando da ocorrência de gêneros alimentícios vencidos e/ou estragados ou furtados, para que sejam tomadas as devidas providências.

Esse conselho é formado por dois representantes da sociedade civil (sendo um da Unijuí), um do Poder Executivo (hoje, um profissional vinculado à Secretaria Municipal de Educação), dois pais de alunos das escolas municipais e dois profissionais da área da educação. Os membros do CAE são selecionados dentro de cada segmento integrante e possuem mandatos de dois anos, podendo ser prorrogados por igual período. O processo de institucionalização deste CAE seguiu a legislação do PNAE e as orientações do Poder Executivo, tendo como objetivo garantir a oferta de alimentação escolar de qualidade.

De acordo com o FNDE (2005), nos últimos anos ocorreu uma mudança de paradigma do PNAE enquanto política pública, passando de assistencialista e transferência de recursos para uma política de direito humano e controle social. Ressalta-se, nesse sentido, a importância que os conselhos municipais têm para o programa de alimentação escolar.

Os conselhos se situam juntamente às secretarias de governos que são responsáveis pela definição e execução das políticas, sendo o Estado responsável por garantir as condições de infraestrutura para que os mesmos funcionem (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS,



2016). Em Ijuí, o CAE utiliza as instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação para as reuniões e tem à sua disposição o carro dessa secretaria, com o respectivo motorista, para efetuar as visitas necessárias às escolas e aos produtores rurais, quando necessário.

O funcionamento do conselho é pautado por um regimento interno, aprovado pelo Decreto nº 2734/2000, sendo este um documento que guia todo o seu funcionamento. O regimento interno do CAE, no entendimento de Kronemberger, Medeiros e Dias (2016, p. 167), é um:

Documento que rege o funcionamento do conselho e contém disposições sobre: finalidades, competências, atribuições, composição, organização e funcionamento etc. Deve ser elaborado pelo conselho e pode ser alterado de forma parcial ou total mediante proposta apresentada por qualquer membro do conselho e que requer, normalmente, aprovação de, no mínimo, 2/3 dos seus membros.

As responsabilidades do CAE estão relacionadas com sua finalidade e natureza (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016). De acordo com a Lei nº 5.320/2010, o CAE possui caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento nas questões relativas à municipalização e à operacionalidade da merenda escolar. A principal distinção quanto ao teor das competências exercidas pelos conselhos reside em seu caráter consultivo ou deliberativo (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016), tendo o CAE caráter deliberativo.

Conforme disposto na Lei nº 5.320/2010, caso haja irregularidade na execução do PNAE, o CAE deve formalizar a denúncia ao FNDE, à Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda, ao Ministério Público Federal e ao Tribunal de Contas da União nos Estados.

### **3.2 A atuação do CAE em Ijuí**

As reuniões ordinárias do CAE em Ijuí ocorrem mensalmente e nelas são discutidos assuntos definidos previamente e também questões trazidas pelos membros, sendo essas reuniões abertas e públicas, realizadas na sala de reuniões da Secretaria Municipal de Educação. As reuniões extraordinárias ocorrem conforme a necessidade. Segundo Kronemberger, Medeiros e Dias (2016), a participação nos conselhos deve ser aberta e todo cidadão pode se fazer presente e participar das reuniões, realizando o acompanhamento e a fiscalização das ações do poder público. Nas reuniões do CAE de Ijuí, todos têm direito à fala e as decisões são

tomadas em consenso, com a maioria presente, dependendo do *quórum* mínimo para que possam ser incorporadas ao regimento interno.

A gestão social é um campo de estudos que tem como propósito refletir teoricamente as possibilidades da gestão pública mais democrática. Para Tenório (2016, p. 13), isso é possível por meio de um “processo gerencial participativo onde a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos na ação”, por meio da formação de conselhos gestores, cujas reuniões seguem a ordem indicada na Figura 2.

Figura 2 – Funcionamento das reuniões dos conselhos.



Fonte: Kronemberger, Medeiros e Dias (2016).

O processo de instalação das referidas reuniões do CAE em Ijuí se inicia com a sua presidente realizando a abertura da reunião e a chamada dos conselheiros com vistas à verificação do *quórum*. Uma vez instalada a reunião, a primeira atividade consiste na leitura da ata da reunião anterior e submissão à apreciação dos presentes com vistas à sua aprovação. A atividade seguinte é apreciar os pontos elencados na pauta, os quais são específicos a cada reunião. Por fim, são dados os informes e avisos aos conselheiros e é anunciado pelo presidente o término da reunião.

Quanto à composição, o CAE de Ijuí encontra-se em fase de recomposição, pois havia dificuldades constantes de *quórum* deliberativo. Conforme relato da presidente, as reuniões não estavam ocorrendo com a frequência necessária para a atuação efetiva e, quando ocorriam, não havia integrantes suficientes para tomar as decisões. Dessa forma, a presidente solicitou a recomposição dos membros do conselho. A proposta da presidente é que os atuais membros do CAE consigam cumprir a agenda de reuniões e visitas nas escolas e nos agricultores, para que, desse modo, o conselho cumpra seu papel com a sociedade, realizando efetivamente o controle social do PNAE.

As reuniões são marcadas com assuntos previamente definidos, no entanto, o conselho não estava evoluindo da segunda etapa, conforme se visualiza na Figura 2, pois nem todos os membros estavam se fazendo presentes nas datas definidas. Identifica-se um empenho por parte da atual presidente para que o conselho consiga continuar atuante no município.

Quando questionados sobre as atividades desenvolvidas, os entrevistados relatam que o CAE desempenha seu papel conforme prevê a legislação e também elabora anualmente o seu “plano de ações” de acordo com a demanda que se apresenta no município, executando-o sistematicamente durante o decorrer do ano vigente. O CAE acompanha os relatórios das compras efetuadas pelo município com o dinheiro que o FNDE repassa, o qual deve ser destinado a gêneros alimentícios para a merenda escolar, de forma que, no mínimo, 30% sejam destinados a produtos de agricultores familiares locais.

O conselho também oferece cursos de formação para manipuladores de alimentos nas escolas, no entanto, a presidente relata que ter um responsável técnico em cada escola facilitaria o controle para não haver desperdícios, no entanto, a disponibilização desse profissional tem se mostrado um dos desafios no município.

Em relação à importância do CAE para o sucesso do PNAE, os três entrevistados relataram que esse órgão é muito importante. Na fala da presidente:

não é só mais um conselho, é um conselho que tem o papel de controle social, de fiscalização de gestão de recursos e também do próprio fazer, do executar da alimentação escolar, nas próprias cozinhas com as merendeiras”.

Quanto à articulação entre os diferentes atores do CAE e outros setores e órgãos ligados à gestão do PNAE em Ijuí, pode-se dizer que o modelo de desenvolvimento que está sendo realizado no município com o programa é conhecido na literatura como *botton up*, ou seja, de cima para baixo, modelo que contribui para o desenvolvimento sustentável na região. No modelo *botton up*:

O formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementaram no dia a dia. Em poucas palavras, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas. Esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementaram não é entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que se depara com os problemas práticos de implementação (SECCHI, 2012, p. 48).

No que diz respeito ao modelo *botton up*, Secchi (2012) ressalta que os implementadores participam de forma ativa na identificação do problema e na elaboração de soluções durante a implementação, sendo esta avaliada constantemente pelos resultados alcançados posteriormente.

### 3.3 Desafios enfrentados pelo CAE em Ijuí

Com a implementação da Lei nº 11.947/2009, ficou determinado que, dos recursos repassados pelo FNDE ao município, no mínimo 30% devem ser investidos na aquisição de produtos de origem da agricultura familiar (FNDE, 2016). Em relação à referida Lei, a presidente do CAE relatou que:

[...] significa um desafio “sem tamanho”, é preciso que o CAE avance muito, o próprio desconhecimento do conteúdo e teor da lei é um fator muito limitante, em que os integrantes do conselho e os próprios envolvidos não conhecem. Os conselheiros precisam ler a cartilha da alimentação escolar, o manual do FNDE sobre o PNAE, os documentos disponibilizados no site do CECANE, estas são leituras obrigatórias.

O CAE vem se mobilizando, com o apoio do secretário de Educação, para que as dirigentes das escolas incentivem os alunos a se alimentar da refeição oferecida na própria instituição, e, no caso das que possuem cantinas e bares, para que estas não ofereçam aos alunos alimentos processados e ultraprocessados, uma vez que estes são prejudiciais à saúde.

O secretário de Educação é participativo e atua em favor de melhorias para a execução do PNAE no município, auxiliando o desempenho das atividades do conselho, mas não se sobrepõe a esse órgão. A relação entre o conselho e o poder executivo local é de reciprocidade e existe interação e dialogicidade entre os atores dos diferentes órgãos: integrantes do conselho, secretário de Educação municipal, coordenação do programa e dirigentes das escolas, sendo realizadas reuniões para discutir os problemas existentes, procurando alternativas para as ações que precisam ser executadas para auxiliar na atuação do CAE.

Esse modelo de atuação do conselho vai ao encontro do que Paes de Paula (2003, 2005) apud Klering, Porsse e Guadagnin (2010) denomina de “vertente alternativa” ou “vertente societal”.

Nesta perspectiva da administração pública:

há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais e a legitimação da sociedade como participante do processo de formulação e implementação de políticas públicas (FLEURY, 2001; PAES DE PAULA, 2003 apud KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010, p. 9).

Nesse tipo de gestão, o indivíduo participa decidindo seu destino, tanto como cidadão, eleitor e trabalhador quanto como consumidor e a lógica que determina essa atuação é a da democracia (KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010). No CAE, as decisões são tomadas

em conjunto por meio de votação e todos os integrantes têm direito à fala, existe a participação do cidadão.

Para Tenório (2016), a participação deve ter como característica a utilização de um método que facilite o envolvimento dos cidadãos, no entanto, devem-se perceber as diferenças entre participação manipulada, participação por cooptação ou a pseudoparticipação. Para o autor, na participação manipulada, os indivíduos são controlados por outros; na participação por cooptação, os indivíduos são aliciados; e na pseudoparticipação, os indivíduos se fazem presentes, mas são impedidos por algum motivo de colaborar.

Para que a participação efetivamente ocorra, Tenório e Rozenberger (1997) apud Tenório (2016) evidenciam que ela depende de três atributos:

- a) O indivíduo participante deve estar consciente de seus atos e compreender as atividades que está vivenciando;
- b) Não pode ser uma participação forçada;
- c) Não pode ocorrer coação ou imposição, deve ser uma participação voluntária.

Com base em seu discurso, é possível perceber que os entrevistados estão vinculados ao conselho de forma voluntária e sentem-se comprometidos. Afirma a presidente:

Eu sou quase patrimônio do CAE. Desde 2003, quando entrei na Unijuí, eu já me vinculei ao CAE. A Secretaria de Educação sempre enviou pra Unijuí um convite para compor o CAE como membro da sociedade civil. Como sempre trabalhei nessa área de alimentação escolar, fui uma das indicadas para compor. Eu lembro que num primeiro período eu fiquei toda a gestão, entrei na metade, já estava em andamento, finalizei o mandato, fiquei mais uma gestão e precisei me afastar e fiquei um tempo fora, agora eu entrei de novo. Eu estou no CAE porque gosto, porque amo.

Atualmente, os integrantes do CAE, em conjunto com o secretário de Educação, vêm argumentando para as funcionárias das escolas que não devem vender alimentos processados e ultraprocessados em suas cantinas. Em algumas escolas que possuem cantinas, é permitido que os alunos comprem a merenda, outros trazem lanches de casa, e, em outros dias, utilizam o lanche do refeitório. Tudo isso se insere em um contexto, no entanto, que os recursos que vêm do FNDE não são utilizados em sua totalidade. Segundo o relato dos entrevistados, tal situação não se efetiva na totalidade das escolas, mas é uma realidade dentro do programa e se constitui em um desafio que o CAE está enfrentando. Sobre isso, a presidente do Conselho destaca:

No meu ponto de vista, não poderia ser permitido que as crianças trouxessem dinheiro de casa para comprar no bar. Trazer lanche de casa até pode ser autorizado, mas deveria ser incentivado que a criança coma a merenda oferecida pela escola. Nesse sentido, também entra o papel da educação alimentar.



Sua fala reitera a importância do papel da escola como parceira da família, incentivando que o que a criança aprende tanto em casa quanto na escola em termos de bons hábitos alimentares deve ser consolidado.

Segundo a presidente do CAE, para que o conselho consiga exercer seu papel, é necessário que seus membros possuam amplo conhecimento da legislação que rege o PNAE. Para Allebrandt (2016, p. 213), “as pessoas envolvidas em um processo de participação devem ter a compreensão daquilo que estão vivenciando, logo, não podem agir sem entender as razões e consequências da sua ação”. Esse entendimento reforça a importância de os conselheiros conhecerem os documentos que norteiam o PNAE.

## **Conclusões**

Com o intuito de compreender a institucionalização e o funcionamento do CAE enquanto um conselho gestor de política pública, sua atuação e os desafios encontrados, este estudo analisou a realidade desse conselho à luz das teorias e conceitos de políticas públicas, gestão social e conselhos gestores. O CAE em Ijuí é atuante e desenvolve suas atividades em consonância com a legislação em vigor.

Suas reuniões ordinárias devem ocorrer mensalmente e, nesse espaço, devem ser discutidos assuntos relevantes aos interesses do CAE. Nessas reuniões, existe liberdade para que assuntos que não estejam na pauta previamente elaborada sejam abordados. Percebeu-se que existe interação e dialogicidade entre seus membros e empenho destes para realizar um trabalho efetivo em benefício da comunidade.

O processo de reestruturação de seus integrantes se fez necessário e se revelou como importante na busca pelo cumprimento da agenda de reuniões e a necessidade de quórum para a efetiva tomada de decisões. A atual composição se mostrou empenhada e comprometida com seu papel perante a sociedade, apesar dos desafios enfrentados.

Conclui-se que a relação entre o CAE e o Poder Executivo local é de reciprocidade. Existe interação e dialogicidade entre os atores dos diferentes órgãos: integrantes do CAE, secretário de Educação municipal, coordenação do programa e dirigentes das escolas, sendo realizadas reuniões para discutir os problemas existentes, procurando alternativas e ações que possam auxiliar na atuação do CAE. No município de Ijuí, a atuação desse conselho vem contribuindo para que o PNAE, enquanto política pública de alimentação escolar, tenha

efetividade e contribua para o desenvolvimento dos alunos, bem como vem se mostrando como importante ferramenta no sentido de garantir que os agricultores familiares locais tenham acesso a esse mercado institucional que o programa proporciona.

## REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: ENANPAD, 27, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: Anpad, 2003. CD-Rom.

ALLEBRANDT, S. L. Os conselheiros municipais. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p. 207-230.

BASSO, D. Fundamentos teóricos e procedimentos metodológicos para a análise de processos reais de desenvolvimento. In: SIEDENBERG, D. R. (Org.). **Desenvolvimento sob múltiplos olhares**. Ijuí: Unijuí, 2012. p. 101-137.

FROEHLICH, E. A capacidade de “Fazer Diferente”: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do programa de alimentação escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010. 152f. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Rural)– Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Histórico e Perspectivas. In: ENCONTRO NACIONAL DE EXPERIÊNCIAS INOVADORAS EM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 2, 2005, Brasília. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-perguntas-frequentes/item/3004-2%C2%B0-encontro-nacional-de-experi%C3%Aancias-inovadoras-em-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar-novembro-2005>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Sobre o PNAE**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2016.

IJUÍ (Município). **Lei nº 3151, de 21 de setembro de 1995**. Cria o Conselho de Alimentação Escolar – CAE e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/i/ijui/lei-ordinaria/1995/315/3151/lei-ordinaria-n-3151-1995-cria-o-conselho-municipal-de-alimentacao-escolar-conales-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 5 fev. 2017.

IJUÍ (Município). **Decreto nº 2734, de 10 de novembro de 2000**. Aprova o regimento interno do Conselho de Alimentação Escolar – CAE. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/rs/i/ijui/decreto/2000/274/2734/decreto-n-2734-2000->

aprova-o-regimento-interno-do-conselho-de-alimentacao-escolar-cae>. Acesso em: 06 fev. 2017.

IJUÍ (Município). **Lei nº 5320, de 10 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a organização, funcionamento e atuação do Conselho de Alimentação Escolar – CAE revoga leis que menciona e dá outras providências. Disponível em:  
<<https://leismunicipais.com.br/a/rs/i/ijui/lei-ordinaria/2010/532/5320/lei-ordinaria-n-5320-2010-dispoe-sobre-a-organizacao-funcionamento-e-atuacao-do-conselho-de-alimentacao-escolar-cae-revoga-leis-que-menciona-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 06 fev. 2017.

MOSIMANN, E. N. Agricultura familiar e alimentação escolar nas encostas da serra geral de Santa Catarina: desafios e potencialidades. 2014. 212f. **Dissertação** (Mestrado em Agroecossistemas)– Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.

KRONEMBERGER, T. S.; MEDEIROS, A. C.; DIAS, A. F. Conselhos Municipais: institucionalização e funcionamento. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 151-182.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v.16, p. 677-715, 1964.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006.

TENÓRIO, F. G. Gestão social, território e participação. In: F. G. Tenório (Org.). **Cidadania, território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 61-85.

TRICHES, R. M. Reconnectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. 2010. 297f. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento Rural)– Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

VILLELA, L. E.; MEDEIROS, A. C. Dinâmica política dos atores sociais. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p. 207-230.