

Gestão democrática e o conselho de alimentação escolar: a realidade do município gaúcho de Caiçara

Democratic management and the school feeding board: the reality of the Caiçara municipality

Mariana Balestrin*
Edite Maria Sudbrack**

Resumo: O objetivo deste artigo é responder, na perspectiva da gestão democrática, se a atuação de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) se consolida como espaço para o exercício do controle social, segundo representantes de seus membros, diretores de escolas e uma amostra de comunidade de pais não conselheiros. A metodologia da pesquisa foi de natureza qualitativa e exploratória, que mergulhou na realidade empírica do município de Caiçara, Rio Grande do Sul, para tal, as legislações do CAE, atas do período de 1996 a 2015 e os questionários com os diferentes segmentos foram utilizados para as análises. Acredita-se que os conselhos gestores de políticas públicas poderão se consolidar como verdadeiros espaços de participação e controle social, desde que haja: a garantia da sua transparência e publicização, amparo no conhecimento teórico e político dos conselheiros, ampla capacitação e garantia de que a escolha dos conselheiros seja democrática.

Palavras-chave: Conselho. Controle Social. Gestão Democrática.

Abstract: The purpose of this article is to answer, from the perspective of democratic management, if the performance of the School Feeding Board (CAE) is consolidate as a space for the exercise of social control, according to representatives of its members, school principals and a sample of the non-counselors parents community. The research methodology was qualitative and exploratory, that immersed in the empirical reality of the city of Caiçara, Rio Grande do Sul, the legislations of CAE, the meetings minutes from 1996 to 2015 and the questionnaires with the different segments were used for analysis. It is believed that the board of public policies management will be able to consolidate as true spaces of social participation and control, as long as there are guarantee of transparency and publicity; support of theoretical and political knowledge and extensive training; ensuring that the choice of the councilors is democratic.

Keywords: Board. Social Control. Democratic Management.

Submetido em 22/01/2019. Aceito em 03/04/2019

*Doutoranda em Saúde da Criança e do Adolescente pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Nutricionista Responsável pelo PNAE/Caiçara, RS - Frederico Westphalen/RS. E-mail: mari_dalmolin@hotmail.com

**Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente do Programa de Pós-graduação em Educação na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões/Frederico Westphalen. E-mail: sudbrack@uri.edu.br



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

Primeiras Palavras

O presente artigo tem por objetivo apresentar os resultados de uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, que mergulhou na realidade empírica do município de Caiçara, Rio Grande do Sul, para responder, na perspectiva da gestão democrática, se a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) se consolida como um espaço para o exercício do controle social, segundo representantes de seus membros, diretores das escolas e uma amostra da comunidade de pais não conselheiros. Cotejando os dados encontrados com a teoria, discute-se como está acontecendo o acompanhamento e controle social das ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pelo CAE local. Qual a dinâmica de funcionamento do Conselho do município envolvido? Sua atuação está de fato representando os interesses da comunidade, oportunizando a participação da sociedade, ou tem sido apenas uma estratégia para legitimar o PNAE?

Para aproximar o leitor da dinâmica dos conselhos de alimentação é necessária uma pequena contextualização, que remota à Constituição Federal de 1988, a qual consistiu em um grande marco do processo de descentralização da gestão do PNAE, iniciado em 1994. Como resultado, surgiram as primeiras iniciativas de criação dos CAE, constituindo-se numa possibilidade de participação e controle da sociedade no processo de tomada de decisões na gestão dos recursos públicos, materializando a gestão democrática. Diante da importância do CAE para a execução dessa política pública, salientam-se as suas atribuições, definidas na Resolução 038/2009, conforme o Art. 27, na qual está previsto, aos seus membros, acompanhar e fiscalizar os recursos destinados à alimentação escolar, zelar pela qualidade dos alimentos, comunicar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) qualquer irregularidade, emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do PNAE entre outras funções.

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

conhecidos como *accountability*¹. Além disso, a atuação descentralizada dos conselhos locais permite a superação das diferenças globais das políticas, possibilitando um formato mais específico e que caminha no sentido da equidade e autonomia. O fortalecimento de canais de comunicação com a comunidade é indispensável nesses espaços, tanto para a mobilização das pessoas quanto para a articulação com as necessidades reais da comunidade.

Como antes referido, a metodologia da pesquisa foi de natureza qualitativa e exploratória quanto aos seus fins, com o objetivo descritivo e do tipo estudo de caso (GIL, 2008). Quanto aos instrumentos utilizados, após a análise das legislações do CAE e das atas registradas no período de 1996 a 2015, com o intuito de investigar a realidade e obter resultados que relatassem diferentes pontos de vista, optou-se por realizar questionários com os diferentes segmentos que compõem o CAE, sendo eles: membros titulares da primeira gestão do CAE de 1996, membros titulares da gestão atual do CAE, diretores das escolas municipais e uma amostra de pais de alunos não conselheiros.

Os questionários foram entregues pessoalmente pela pesquisadora, que procurou convidar, de forma livre e esclarecida, os 41 sujeitos envolvidos. Cabe destacar que o instrumento de coleta de dados foi satisfatório, uma vez que houve a saturação da amostra e todos os sujeitos convidados a participar retornaram com seus questionários preenchidos.

De posse dos dados coletados com os questionários e documentos, realizou-se uma análise qualitativa do conteúdo e a estatística descritiva para os dados quantitativos. Inicialmente, estabeleceu-se as categorias de análise - Participação, Controle Social e Gestão democrática - conforme os ensinamentos de Laurence Bardin (1977). Sob estas categorias se examinou os posicionamentos dos sujeitos diante dos questionamentos, facilitando a identificação dos contrastes e

¹ A possibilidade de tornar a administração pública brasileira accountable está diretamente relacionada às chances das seguintes ocorrências, as quais, como podem ser verificadas, guardam certa interdependência e estão diretamente relacionadas à democracia: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes (CAMPOS, 1990).

semelhanças. A seguir, são apresentados alguns dos resultados encontrados nos questionários e nas observações, confrontados com a teoria existente na literatura e com a experiência e posicionamento das autoras.

Participação no Conselho de Alimentação Escolar: sinalizações da realidade empírica

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

Com relação ao comparecimento este foi satisfatório, visto que a grande maioria destacou sua presença “Em todas as reuniões” ou “Sempre que possível”; somente um dos membros destacou a opção “Às vezes”. Observa-se, contudo, que apesar de ambas as gestões apresentarem participação satisfatória, talvez ela esteja condicionada apenas ao ato de ir às reuniões. Nesse sentido, Correia (2005) chama a atenção para o fato de que, embora as políticas sejam definidas em nível macro, os espaços dos conselhos devem ser de denúncias, questionamentos, proposições, tornando visível e pública a política que vem sendo desenvolvida. Assim, o ato de comparecer às reuniões não, necessariamente, torna o membro participativo. Quanto ao termo participação, Pateman (1992) o classifica em três tipos: a pseudoparticipação, a participação parcial e a participação plena. Na pseudoparticipação as decisões tomadas são apenas informadas ao grupo, com vistas a persuadir os indivíduos a aceitá-las e criar um sentimento de participação. Na parcial, os indivíduos participam do debate e suas sugestões podem influenciar na tomada de decisões, porém, o poder de decisão cabe só a um indivíduo ou parte do grupo. Na participação

plena todos os membros do grupo se envolvem nas discussões e possuem as informações necessárias para participar da tomada de decisão.

Notou-se, também, ao analisar as assinaturas nos livros ata, que apesar das respostas de ambas as gestões serem satisfatórias em relação à participação nas reuniões do CAE, muitas reuniões não atingiram o quórum mínimo de conselheiros titulares. Com o passar dos anos, houve uma ampliação na participação dos membros do CAE nas reuniões. Santos (2002) destaca que a experiência de participação não está imune aos riscos de perversão e cooptação, necessários para a manutenção do status quo.

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

O poder de decisão e as informações pertinentes à gestão, muitas vezes, ficam condicionados às mãos dos envolvidos com a administração pública, reduzindo a autonomia dos demais membros. Para Guizardi e Pinheiro (2006), a relação assimétrica de poder no conselho pode levar a sua burocratização, tornando-os meramente informativos e dificultando a elaboração comum de políticas públicas. Além disso, a falta de sequência das pautas das reuniões e a forma como elas são planejadas nem sempre favorecem a participação dos conselheiros, o que dificulta a discussão e o aprofundamento das temáticas. Van Stralen et al. (2006) acrescentam que a restrição à participação direta dos cidadãos, mantendo uma redução da instância que vocaliza as demandas da população, tem afastado os conselhos de seu projeto inicial, que é o de se tornar um espaço de negociação e discussão entre grupos de interesse, com a promessa de tornar as políticas mais responsivas aos interesses dos usuários.

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

direitos essenciais”; “Para melhorar e ter produção”; “Sempre fui muito falante nas reuniões”. Semelhante a essas respostas, a gestão atual sinalizou positivamente a emissão de opinião, seguidas por:

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

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

Quando perguntados se consideravam que a sua participação interferia para a conquista de avanços do PNAE, os membros atuais responderam que “Sim”, justificando através de relatos como: “Não é só o prefeito que tem que decidir” e “Porque as reuniões nos fazem decidir sempre para o melhor”. Verificou-se, pelas respostas, que esses membros atuais estão convictos do seu poder de decisão e da importância do CAE nos processos decisórios sobre a alimentação escolar. Essas perguntas também receberam respostas do tipo: “Às vezes” e “Nem sempre somos ouvidos”. Isso demonstra, por parte de alguns membros, certo receio e descrédito quanto à efetividade do CAE. Os membros tomam parte desse mecanismo participativo e permanecem alienados do processo de representação. Chauí (1993) ressalta que os sujeitos políticos participam da vida social em proporção ao volume e qualidade das informações que possuem, em especial, a partir das suas possibilidades de acesso às fontes de informação e de condições favoráveis de aproveitamento das mesmas, de forma a poderem intervir como produtores do saber.

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

democrática. Os membros do CAE e os diretores de escolas também foram convidados a fazer uma avaliação da gestão do CAE em que estavam envolvidos. Os membros da gestão de 1996 destacaram, em seus comentários, testemunhos de incertezas, centralidades, submissões, omissão, sem participação ativa. Acrescenta-se, ainda, que essa inibição na participação pode ser visualizada também por membros que, mesmo não sendo autoridades políticas, possuem forte influência na política e/ou estão ligadas à administração pública. O estudo desenvolvido por Gonçalves e Almeida (2002) também apresentou uma reflexão semelhante a esta, uma vez que os conselheiros se encontravam insatisfeitos no exercício de planejar, pois os temas já chegam prontos e não há como discuti-los.

Quanto aos membros atuais do CAE, no que diz respeito à avaliação da sua gestão no CAE, observou-se que todos os membros atuais estão satisfeitos com a sua gestão. Nesse sentido, retomando a teoria marshalliana da cidadania, Milani (2008) assinala que a participação parte de uma perspectiva fundada nos direitos e nos deveres dos cidadãos, da sua relação com as políticas sociais e da noção de cidadania arraigada no compromisso social. Assim, por meio da participação, é possível construir a cidadania e fortalecer os direitos sociais. Dizer que a democracia é a forma de governo na qual os cidadãos participam é uma meia verdade, já que se tem que esclarecer quem são os cidadãos, de que participação se trata e quais são as suas modalidades. Uma das dimensões da cidadania diz respeito à liberdade positiva, entendida como a faculdade dos indivíduos de participarem da adoção de decisões a que se verão submetidos na vida pública. Mas, para ser democrática, a participação deve ser livre (isenta de condicionamentos e dada a partir de opções ou alternativas reais e não fictícias) e canalizar-se mediante procedimentos preestabelecidos e conhecidos daqueles que participam (MILANI, 2008). Os diretores também avaliaram a gestão atual do CAE. Percebeu-se que alguns ficaram sabendo da existência do CAE somente no momento em que começaram as visitas; no entanto, a atuação do conselho foi avaliada como satisfatória. Os sujeitos não conselheiros também tiveram conhecimento da existência do CAE há pouco tempo, em função das visitas realizadas nas escolas e das ações implementadas a partir

de reuniões. De acordo com as atas, as visitas às escolas iniciaram no ano de 2003, sete anos após a criação do CAE.

A satisfação com que os sujeitos se referiram à atuação do CAE no município foi notória. Os relatos demonstraram a visibilidade que os conselhos conquistaram a medida que as atribuições do conselho foram colocadas em prática. Cabe destacar que, para que as ações fossem efetivadas, fez-se necessário sujeitos interessados e envolvidos com a gestão do PNAE. Assim, auxiliados pela nutricionista que faz a gestão do PNAE, os conselheiros foram conhecendo melhor os seus objetivos e todo o processo de gestão, no âmbito do CAE; conheceram os objetivos do conselho, suas atribuições, foram esclarecendo todas as dúvidas e sendo motivados sobre o importante papel que assumiram diante da sociedade. A motivação, seja qual for, funciona como mola propulsora para o desenvolvimento de sujeitos críticos e participativos, que conseguem compreender o sentido da cidadania, a partir do momento em que esses sujeitos vão em busca de soluções, se engajam em várias atividades, criando visibilidade (SANTOS; VARGAS; LUCAS, 2011).

Os pais e diretores também foram questionados se consideravam importante a comunidade participar das decisões sobre a alimentação escolar. Somente dois pais responderam “não” e a grande maioria respondeu que “sim”. Todos os diretores julgaram a participação da comunidade, pois: “Ficar atualizado sobre as decisões é necessário à comunidade; Para saber que merenda está sendo servida aos alunos; Juntando ideias, formam-se maiores informações e os alunos transferem em casa o que pensam sobre a alimentação e trazem ao CAE”. Observou-se que esses dois segmentos, na sua grande maioria, ressaltaram o fato de a comunidade participar das decisões sobre alimentação escolar; porém, quando interrogados sobre o interesse em participar do CAE, uma vez que esses sujeitos não são conselheiros, 14 pais responderam que não têm interesse, destacando: “Não possui tempo disponível e já tive oportunidade de fazer parte do CAE.” E sete dos 21 sujeitos têm interesse em participar, argumentando: “Acredito que a participação gera resultados em todos os meios”; “Porque acho importante a participação dos pais”; “Para ficar por dentro do assunto e

poder colaborar para o bom funcionamento do mesmo”. Por mais que os sujeitos avaliem como importante a participação da comunidade nas decisões sobre a alimentação escolar, quando foram interrogados quanto ao interesse em participar do CAE, a grande maioria revelou que não pretende participar. Isso evidencia que a nossa democracia, em geral, continua a fabricar apatia² política, desinteresse, inexpressividade, não representatividade e desigualdade.

Entre os diretores, as opiniões ficaram polarizadas entre em “Sim” e “Não”, sendo que os sujeitos que responderam positivamente destacaram: “Já participo”; “Assim informaria o que as crianças gostam”; “Já participei em outras gestões”; “Futuramente, em oportunidade”. Evidenciou-se o interesse na participação de alguns diretores; em contrapartida, notou-se uma saturação de membros que já participam do conselho ou que já participaram em outras gestões. No que concerne ao interesse pela participação, Bispo Junior e Sampaio (2008) observam uma restrição a poucos cidadãos, ressaltando que o modelo de gestão adotado no Brasil, a partir da Constituição de 1988, preconiza a criação de conselhos em vários setores da sociedade. Todavia, esse processo parece desencadear uma particularidade inerente a municípios de pequeno porte, com a existência de policonselheiros, ou seja, cidadãos que participam de vários conselhos.

Segundo as atas e portarias de nomeação, no período de 1996 a 2015, 25 conselheiros participaram de duas ou mais gestões. Durante esse período, foram realizadas 10 novas composições do CAE. Essa análise permite identificar uma baixa rotatividade dos conselheiros nas renovações do CAE. Demo (2001) aponta que há líderes que ficam muito tempo no poder, seja por carisma ou por manipulações. Contudo, alguns pontos encontrados nesta pesquisa podem dar pistas

² O termo Apatia significa um estado de indiferença, estranhamento, passividade e falta de interesse pelos fenômenos políticos. É um comportamento ditado muitas vezes pelo sentimento de alienação. As instituições políticas e as demais manifestações da vida política ocupam, no horizonte psicológico do apático, uma posição bastante periférica. Ele não é nunca ativo protagonista de acontecimentos políticos, mas acompanha-os como espectador passivo e, mais frequentemente, ignora-os inteiramente. A Apatia política é acompanhada do que se poderia chamar de uma baixa receptividade em relação aos estímulos políticos de todo o tipo, e, frequentemente, embora nem sempre, de um baixíssimo nível de informação sobre os fenômenos políticos (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p.56).

que justifiquem a permanência dos conselheiros por um longo período: o fato de o conselheiro aprimorar sua linguagem; a dificuldade de certas pessoas quanto à sensibilização para o voluntariado e ao engajamento político, resultado de um passado de pouca abertura política. Essas características podem dificultar o rodízio dos sujeitos e, assim, corre-se o risco de que esses conselheiros se “profissionalizem” e fiquem cada dia mais distantes de sua base. Cohn (2003) assinala que essa elitização é expressa pela baixa rotatividade dos conselheiros. A participação democrática, portanto, ainda é um grande desafio. Por isso, é necessário formar uma cultura de sujeitos democráticos que sejam protagonistas do cenário político e não assumam uma posição apenas de espectador.

Controle social no Conselho de Alimentação Escolar: os relatos, vozes e leituras

O conceito de controle social, como já mencionado, abarca o estabelecimento de acompanhamento, fiscalização e análise por parte da sociedade sobre as ações do Estado. Segundo Bravo e Correia (2012), a expressão controle social é utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado. Assim, dando início às análises da categoria controle social, os conselheiros foram questionados sobre a existência/importância do CAE. Os conselheiros atuais avaliaram a existência/importância do CAE no município como sendo “Boa”, justificando com: “É muito ativa; Antes não faziam nada, era mais para ter; Acompanhar o que acontece nas escolas; Porque o CAE realiza um bom trabalho para melhorar a alimentação”.

Entre os conselheiros de 1996, apesar da prevalência da opção “Boa”, observou-se respostas contraditórias nas justificativas, como: “Boa. Mas poderia talvez, ser mais atuante”; “Ruim. É apenas formar debates sem desdobramentos na sociedade e manobrados”. O controle social exercido pela sociedade vem sofrendo grandes mudanças ao longo dos anos e os resultados empíricos mostraram que, nos primeiros anos após a criação dos conselhos, os conselheiros eram passivos, sem atuação, sem poder de decisão, com desdobramentos e, talvez, “manobrados”.

As reflexões propostas neste estudo trouxeram maiores inquietações na discussão sobre

os obstáculos da representação da comunidade através dos conselhos. Os mecanismos legais da construção de arranjos institucionais na figura dos conselhos ainda precisam superar as contradições políticas do entendimento de desenvolvimento local e, por conseguinte, superar as práticas e manobras nas relações de poder. Fuks, Perissinotto e Souza (2004), em seu livro, discutem a imposição unilateral do Estado nos debates e negociações do conselho, destacando a centralidade do poder Executivo na definição dos assuntos relevantes nas reuniões. Os autores chamam a atenção para a ausência de debate, evidenciando certo consenso, contrário às expectativas de deliberação democráticas.

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

Esse acontecimento deu-se na primeira gestão do CAE no município de Caiçara. O período já era marcado pela conquista da democracia, mas ainda era visível a repressão contra a liberdade individual. Essa coibição contra as tradições democráticas, segundo Soares (2003) inibe a manifestação de opiniões, a organização cívica, a participação política, invadindo o espaço privado, abrigo doméstico da intimidade, reduto do cultivo da subjetividade. Retomam-se aqui os dizeres de Santos (2002): não há democracia sem condições reais de democracia. Nesse contexto a contenção de ideias críticas acaba sendo forçada. Morin (2001) enfatiza que a democracia nutre a diversidade e a pluralidade de interesses e ideias na medida em que os conflitos de ideias conferem vitalidade e produzem a democracia. O

autor acrescenta que a democracia se nutre da autonomia dos indivíduos e de sua liberdade de opinião e expressão. Assim, ao inibir a participação e reivindicações dos sujeitos, os conselhos perdem seu espaço democrático.

Os conselheiros e ex-conselheiros também foram questionados sobre a função que eles julgam mais importante no CAE. A atual gestão, na sua grande maioria, destacou que é “Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar”, (85,7%), seguidos da opção “Visitas às escolas”. Já entre os ex-conselheiros, as respostas foram mais variadas. Apesar de dois ex-conselheiros relatarem que a função mais importante é “Acompanhar e fiscalizar a qualidade da alimentação escolar”, dois deles destacaram a preocupação com os recursos públicos: “Acompanhar e fiscalizar os gastos com alimentação escolar”; por fim, um conselheiro apontou “Outros: Todos os itens acima, mas principalmente fazer o debate para haver controle social”. O empoderamento³ dos conselheiros sobre suas atribuições pode ser conquistado ao longo do tempo. Conforme Oliveira e Almeida (2009), esse período de tempo permite que os conselheiros alterem seu papel de fiscalizadores para deliberadores, com maior capacitação para o poder em termos técnico-administrativos e operacionais. Outro questionamento feito, de maneira aberta, aos conselheiros, ex-conselheiros e diretores foi sobre o que eles esperam deste conselho, dos conselheiros e das tarefas que a função exige. Os membros atuais do CAE sugeriram:

Trabalho coletivo na busca de colaborar na questão da alimentação escolar do nosso município; Ser responsáveis, ativos, fiscalizadores e acompanhadores do Programa PNAE; Que nós consigamos mudar algo que seja necessário e que todos atuem com dignidade na sua função; Conseguir melhorar a qualidade

³ Cumpre destacar que o significado da categoria “empowerment” ou empoderamento como tem sido traduzida no Brasil, não tem um caráter universal. Tanto poderá estar referindo-se ao processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades - no sentido de seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres humanos dotados de uma visão crítica da realidade social); como poderá referir-se a ações destinadas a promover simplesmente a pura integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal etc., em sistemas precários, que não contribuem para organizá-los – porque os atendem individualmente, numa ciranda interminável de projetos de ações sociais assistenciais (GOHN, 2004, p. 23).

da alimentação das escolas; É muito importante, pois o conselho existe para fiscalizar os recursos que são destinados à merenda escolar, também para garantir boas práticas sanitárias de uma alimentação saudável, que vai desde a produção até a prestação de contras dos gastos; Que cada um cumpra com o dever de cidadão caiçarense e trabalhe para que o melhor aconteça para todos; Pode-se esperar um bom trabalho, pois todos se preocupam com o fornecimento de uma alimentação de qualidade para os alunos.

No caso especial do CAE, o nutricionista, profissional responsável para fazer gestão do PNAE, tem o conhecimento sobre todas as ações do Programa. Porém, no inciso V da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, “Fica vedada a indicação do Ordenador de Despesas das Entidades Executoras para compor o Conselho de Alimentação Escolar” (BRASIL, 2009), e, muitas vezes, essa atividade fica a cargo do nutricionista. Dessa forma, em alguns municípios, entende-se que o nutricionista não deve participar do CAE, uma vez que o conselho tem caráter fiscalizador sobre a gestão das políticas públicas e o nutricionista estaria fiscalizando seu próprio trabalho. Todavia, a Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas nº 358/2005 define, no Artigo 4º, que uma das funções do nutricionista é “III - assessorar o CAE no que diz respeito à execução técnica do Programa de Alimentação Escolar” (BRASIL, 2005). Apesar de nem sempre ser possível a participação do nutricionista como membro do CAE, e/ou por ausência desse profissional nesta instância, é fundamental sua participação e auxílio nas ações do conselho, visto que é possível somar forças e ampliar as conquistas do âmbito do PNAE.

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

Esperamos comprometimento do segmento, pois é uma forma de fiscalizar e aplicar com qualidade o dinheiro da merenda escolar. Espero que fiscalizem um pouco mais a qualidade da merenda originária da Agricultura Familiar, pois percebo a falta de comprometimento dos nossos produtores; Esperamos

que façam um bom trabalho frente às escolas e que seja atuante; Que cada conselheiro opte pela qualidade na aquisição dos produtos. Pesquisar a alimentação em cada faixa etária e as necessidades para o seu desenvolvimento; Que sejam atuantes e fiscalizadores; Acho muito bom o trabalho que eles vem desempenhando, que seja sempre de acordo com as exigências estabelecidas dentro da lei; Esperamos que realmente os conselheiros cumpram com suas responsabilidades de conselheiros; Espera-se um melhor aproveitamento e que, junto à nutricionista, possam continuar a melhorar e garantir boas práticas de higiene, conservação e aproveitamento dos alimentos.

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

O CAE do município de Caiçara, ora investigado, foi criado dia 24 de abril de 1996, através da Lei Municipal nº 159/96. As primeiras visitas às escolas, para conhecer a realidade local, foram registradas em ata no ano de 2003, sendo estas realizadas pela nutricionista e pelo presidente do CAE. Cabe destacar que a nutricionista faz a gestão do PNAE e não é membro do CAE. Assim, supõe-se que os demais membros do conselho não tinham interesse em participar das visitas ou não eram avisados pelos sujeitos encarregados de articular as ações do CAE. Importante salientar que as atividades do CAE, registradas nas atas de 1996 a 2008, detinham-se, predominantemente, na participação de licitações para a compra dos gêneros alimentícios, análise de cardápios, prestação de contas e renovação dos membros do CAE. Além disso, somente a partir das atas de 1998, dois anos após a criação do conselho, foram apresentados os valores dos recursos repassados pelo FNDE.

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

que parece, atualmente, o CAE do município investigado está conquistando seu espaço, suas ações estão se tornando visíveis pela comunidade escolar. É importante ressaltar, de acordo com as palavras de Souza (2009, p. 130), que “A democracia também prometia acabar com o poder invisível e instituir um regime de publicização das ações governamentais, com o intuito de controlá-las.” Assim, quanto mais transparentes as ações do conselho, mais democrático ele pode ser, porque indica comprometimento e responsabilidade diante da sociedade. Pesquisas têm demonstrado uma baixa publicização das ações do conselho, como é o caso de um estudo que teve como objetivo analisar o funcionamento, a organização e a participação política interna do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo, além de averiguar quais as possíveis implicações decorrentes da sua atuação no processo de construção de uma política municipal de segurança alimentar e nutricional (ROCHA et al., 2012).

Aprofundando o questionamento anterior, ainda em relação à categoria controle social, os pais de alunos e diretores das escolas envolvidas foram interrogados sobre o conhecimento ou não das atividades desenvolvidas pelo CAE. Entre os pais, 12 dos 21 questionados responderam que “sim” e especificaram que sabem das visitas nas escolas e da fiscalização da qualidade da alimentação escolar realizada pelos conselheiros. Em contrapartida, nove dos sujeitos responderam que não conhecem as atividades desenvolvidas pelo CAE. Entre os diretores, todos responderam que conhecem o CAE e, ao serem interrogados sobre quais atividades eles conhecem, os gestores revelaram: “Sei que realizam várias reuniões, fiscalizam o trabalho da nutricionista e também realizam visitas às escolas”; “Fiscalizar, dar sugestões, ajudar a resolver certas situações”; “Visita às escolas, análise da prestação de contas”. Os diretores têm conhecimento sobre as atribuições dos CAE e destacaram que, na prática, elas estão sendo efetivadas.

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

Gestão democrática no Conselho de Alimentação Escolar: os dizeres e os ruídos

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

No processo de eleição dos membros da gestão de 1996, dois conselheiros destacaram sua escolha como voluntária e quatro membros afirmaram que foram escolhidos por indicação. Já em relação à gestão atual, a maioria dos sujeitos relatou ter sido indicado pela entidade que representam e não puderam evitar. Apenas um dos conselheiros identificou que a escolha aconteceu de maneira voluntária. Observou-se um desinteresse dos membros do CAE, no ato da eleição, em representar a sociedade. Apesar da variação de tempo, os resultados mostraram desinteresse de ambas as gestões em participar dos conselhos no ato da eleição. A representação, citada por muitos conselheiros, não necessariamente está condicionada ao exercício de uma democracia participativa. Guaraná e Fleury (2008) apontam que a democracia representativa tem se mostrado incapaz de atender aos grupos marginalizados. A representação não tem garantido, pelo método da tomada de decisão por maioria, que interesses minoritários tenham expressão na agenda governamental com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos.

Os conselheiros eleitos necessitam pensar no coletivo, agir no coletivo e com intenções voltadas ao coletivo, não por influência político-partidária, por interesses individuais ou por imposição. Além disso, estudos demonstram a ausência de conhecimento orçamentário por todos os segmentos de conselho (SILVA, 2004). O que se destacou, na prática, é uma frágil capacitação dos conselheiros, debates insignificantes, manipulação das pautas e decisões, baixa representatividade dos conselheiros, desinteresse da população em geral pelo processo de participação. Há evidências de que muitos conselheiros assumem o cargo desconhecendo, quase que completamente, seu papel, esperando aprender na prática, durante o desempenho de sua função. Porém, como afirma

Gerschmann (2004), o aprendizado muitas vezes é empírico e passível de manipulação por quem o detém. O conhecimento, sujeito a tais distorções, distanciado da ideologia e dos interesses dos segmentos representados, limita a possibilidade de intervenção autônoma e a possibilidade de uma real representatividade no conselho. Ao serem interrogados sobre os motivos que os levaram a candidatar-se à vaga de conselheiro, quatro dos membros da gestão de 1996 acreditam que sua participação pode trazer melhorias para a alimentação dos escolares do município; e um dos membros destacou que “Estava apenas representando minha entidade”. Os dados da gestão de 1996, em relação ao questionamento em pauta, foram muito parecidos com os resultados da gestão atual, que também, na sua grande maioria, identificou a opção “Acredito que minha participação pode trazer melhorias para a alimentação dos escolares do meu município”; porém, dois dos membros selecionaram a opção “Estou apenas representando minha entidade”. Essas respostas sugerem que os conselheiros acreditam no seu papel transformador, necessário para o fortalecimento das ações em prol da melhoria da qualidade da alimentação escolar.

Questionou-se, mais uma vez, se a opinião dos conselheiros era levada em conta na hora da tomada de decisão pelo CAE. Na gestão de 1996, a opção “Às vezes” prevaleceu entre as respostas dos conselheiros. As justificativas mostraram a centralização e a falta de autonomia vivenciada na época: “Quando essa política foi implantada, o debate ainda era muito frágil, não sendo reconhecido como direito”; “Muitas decisões, ideias e projetos ficavam no papel”. Diante desses relatos, conforme definição de Boaventura Souza Santos, a gestão de 1996 pode ser descrita como uma democracia de “baixa intensidade”, que ajuda os governos nacionais a dispersarem e afastarem os movimentos democráticos populares (SANTOS, 2002, p. 111). O autor cita um pronunciamento de Singh:

Se as populações começam a participar no desenvolvimento e a questionar o dinheiro que ostensivamente é gasto com elas, isso cria dificuldades para aqueles que dirigem o sistema. Para uma burocracia treinada na tradição colonial de mandar em vez de trabalhar com as pessoas, a democracia de base é um conceito estranho. Por isso, em vez de o

desenvolvimento ser um esforço cooperativo entre as pessoas e o Estado é, de fato, povo versus Estado. (SANTOS, 2002, p. 117).

A ausência de debates pelos membros do conselho deve ser substituída por uma capacidade de polemizar, abalar, inquietar e fazer pensar, como destaca Saviani (1995). Já os conselheiros da gestão atual, quando interrogados se sua opinião era levada em conta na hora da tomada de decisão pelo CAE, quase todos assinalaram positivamente, justificando: “A organização das reuniões permite refletir e tomar decisões coletivamente”; “Porque costumamos ouvir novas ideias”; “Porque o CAE se preocupa com a alimentação”. Esses resultados mostraram que está acontecendo um diálogo satisfatório entre os membros da atual gestão, apesar de um dos membros assinalar a opção “Às vezes” e ressaltar que “Depende da decisão da maioria”. Tal evidência aponta que a democracia é um processo inconcluso, necessitando de muita vigilância do cidadão.

Como ressalta Paro (2002), a gestão participativa e descentralizada resulta do compromisso de todos, com discussão coletiva envolvendo a divisão de responsabilidades, a partir da definição das funções de cada um e as decisões a serem tomadas sobre os encaminhamentos e ações. Conhecer as experiências de cada um é fundamental para construir respostas aos objetivos e os desafios a serem compartilhados. Nesse sentido, Libâneo (2004) define que a distribuição de responsabilidades, com cooperação, diálogo e compartilhamento de atitudes e modos de agir, favorece a convivência e possibilita encarar as mudanças necessárias, rompendo as práticas individualistas e produzindo melhores resultados. Essas ações conjuntas criam “‘um todo’ orientado por uma vontade coletiva”. (LÜCK, 1996, p. 15).

Por fim, com o objetivo de analisar os dados referentes à opinião sobre a relação entre o Conselho e o poder público municipal, os membros da gestão de 1996, na sua maioria, consideraram a relação como “Boa”; porém, um dos conselheiros assinalou a opção “Ruim” e destacou que era “Sem debate, sem informação”. Há de se ter cuidado ao analisar o significado da participação e do poder de decisão dos atores envolvidos, pois não basta que os conselhos existam, é necessário que haja uma base efetiva

que garanta seu funcionamento, uma vez que se corre o “risco de que essa participação e esse poder de decisão possam ser despolitizados no enfrentamento da política local, com uma forte prática clientelista, e perder seu conteúdo crítico voltado para o campo dos direitos e da democracia radical.” (NEVES, 2007, p. 219). Na gestão atual, todos os membros afirmaram haver uma conexão “Boa” entre conselho e poder público: “Há um diálogo aberto, dentro das possibilidades”; “Sempre temos apoio quando possível”; “O poder público procura sempre auxiliar para que os alunos recebam uma boa alimentação”.

Os relatos positivos dos membros da atual gestão em relação ao CAE podem estar sendo favorecidos pelo apoio que a atual administração fornece ao conselho, de acordo com as informações. O poder público não pode ser visto como um degrau superior que surge para dificultar as ações dos conselhos, mas sim para potencializá-las. Rocha et. al. (2012), em estudo no campo das representações não governamentais, observam um frágil vínculo entre conselheiros e entidades ou movimentos sociais. Os autores justificam essa deficiência pela falta de um debate prévio entre representantes e entidades. Não havendo uma posição discutida e amadurecida, o segmento, por sua vez, acaba aderindo às posições defendidas por grupos com maior poder de argumentação e influência. Essa análise transcende a relação do conselho com o poder público, agregando a dificuldade enfrentada pelos conselhos ao representar os interesses dos movimentos ou grupos correspondentes. A gestão no sentido democrático é defendida como condição essencial para a efetivação de políticas públicas que almejem o bem coletivo. Assim, é necessária uma atenção especial aos atores envolvidos com esse processo, responsáveis pela efetivação ou não deste meio poderoso de gerir democraticamente conhecido como conselho.

Penúltimas palavras

Em decorrência da proposta deste artigo, privilegiaram-se aqui as conclusões da análise do material coletado durante a pesquisa e as suas principais implicações e encaminhamentos, bem como as contribuições a futuros pesquisadores interessados nesse mesmo tema. Toda a reflexão proposta orbitou em três questões norteadoras,

sendo que a primeira buscou caracterizar como acontece o acompanhamento e controle social das ações do PNAE através do CAE. Nesse sentido, os membros do CAE, tanto da gestão de 1996, como da gestão atual, consideraram que sua participação interfere na conquista dos avanços do PNAE e estão convictos do seu poder de decisão e representação sobre as ações da alimentação escolar. Porém, alguns membros alegaram “não serem ouvidos”. Essa análise permite concluir que os membros podem se tornar parte do conselho e permanecerem alienados ao processo de representação. Os relatos dos membros da gestão de 1996 são testemunhos das incertezas, centralização, submissão, omissão e participação de baixa intensidade vivenciadas na época. Já os membros da atual gestão e os diretores, avaliaram como sendo satisfatória a atuação do CAE na atual gestão, ainda que existam avanços a serem protagonizados.

O controle social exercido pela sociedade vem sofrendo grandes mudanças ao longo dos anos, os achados dessa pesquisa no campo empírico mostraram que, nos primeiros anos após a criação dos conselhos, os conselheiros eram passivos, sem atuação, sem poder de decisão, além disso, as ações do CAE eram executadas com “desdobramentos” e “manobradas”. Com o passar dos anos, o conselho estudado vem ganhando visibilidade por suas ações. A maioria dos pais e diretores relataram ser importante a comunidade participar das decisões sobre a alimentação escolar; contudo, quando interrogados sobre o interesse em participar do CAE, grande parte relatou não ter interesse em compor o conselho. Esses resultados apontam o desinteresse da população pelo processo de participação, o descrédito e a apatia política, que geram um sentimento de alienação em relação aos fenômenos políticos.

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

“garantindo” o controle social sobre as ações do Estado. Essa abordagem proporciona uma reflexão sobre essa condição estar, de fato, representando os interesses do povo ou se as ações continuam centralizadas sob a lógica da imposição, mascaradas por uma aparência democrática. Desse modo, a multiplicação desses canais de participação não significa, necessariamente, a expansão dos direitos democráticos e maior participação da sociedade.

A segunda questão buscou descrever a dinâmica de funcionamento do CAE no município de Caiçara/RS. Nesse sentido, evidenciou-se que as atividades do CAE registradas nas atas de 1996 a 2008 se detinham, predominantemente, na participação de licitações para a compra dos gêneros alimentícios, análise de cardápios, prestação de contas e renovação dos membros do CAE. Observou-se que, somente a partir das atas de 1998, dois anos após a criação do conselho, foram apresentados os valores dos recursos repassados pelo FNDE. Cabe salientar, a partir dos relatos dos sujeitos envolvidos com a gestão atual, que os conselhos estão aprimorando seu espaço na medida em que as suas atribuições foram sendo colocadas em prática. As visitas feitas às escolas, com fiscalização e acompanhamento e as ações do PNAE são exemplos desta conquista, uma vez que trouxeram visibilidade para o CAE do município pesquisado, que parecia latente. Porém, na prática, são visíveis: a frágil capacitação dos conselheiros, debates insignificantes, manipulação das pautas e decisões, baixa representatividade dos conselheiros e desinteresse da população em geral pelo processo de participação. Os conselheiros eleitos necessitam pensar no coletivo, agir no coletivo e com intenções voltadas ao coletivo, não por influência político-partidária, por interesses individuais ou por imposição. Reparou-se que muitos conselheiros assumem o cargo desconhecendo, quase que completamente, seu papel, esperando aprender na prática, durante o desempenho de sua função.

A terceira e última questão norteadora procurou analisar o papel do CAE no que diz respeito à materialização da representatividade dos conselheiros, destacando o seu poder de decisão e influência frente ao contexto local. Nessa perspectiva, não há uma garantia de que os representantes da sociedade, aqui delimitados

pelo CAE, estão interpretando os interesses da coletividade. Apesar dos relatos testemunharem o entendimento do objetivo de representar as necessidades majoritárias, parecem existir forças contrárias a esse processo. Os conselhos trazem, em seu íntimo, a abertura para a participação da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas; no entanto, é visível a existência de estratégias e atitudes que visam despolitizar esse espaço de participação. A inserção da sociedade civil na coisa pública é limitada e os avanços são importantes, mas ainda restritos.

Com base nas análises explanadas, acredita-se que os conselhos gestores de políticas públicas poderão se consolidar como verdadeiros espaços de participação e controle social, desde que haja a garantia da transparência e publicização do conselho, com divulgação de suas ações; igualdade de condições de todos os participantes, o que inclui amparo em conhecimento teórico e político dos conselheiros, ampla capacitação e a garantia de que a escolha dos conselheiros seja democrática e que sejam submetidos ao controle e responsabilização de seus atos. Essas ações se fazem necessárias para uma politização dos espaços de participação. Os mecanismos legais da construção de arranjos institucionais na figura dos conselhos ainda precisam superar as contradições políticas do entendimento de desenvolvimento local e, por conseguinte, superar as práticas e manobras nas relações de poder. O empoderamento deste espaço de representação deve ser garantido através de processos de formação inicial e de forma permanente. É de vital importância, para um conselho efetivo, a qualificação dos seus membros, caso contrário, perde-se tempo e oportunidade de uma prática qualificada, conquistada historicamente.

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

conquista, visto que defender a existência dos conselhos significa, por vezes, pôr-se contra a maré de práticas centrais e conservadoras de gestão pública. Dessa maneira, os resultados desta pesquisa apontam caminhos de busca, de vontade de fazer mais, de forma diferente e numa construção conjunta.

Referências

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BISPO JUNIOR, J. P.; SAMPAIO, J. J. C. Participação social em saúde em áreas rurais do Nordeste do Brasil. *Ver. Panam. Salud Publica*, [s.l.], v. 23, n. 6, p.403-409, jun. 2008.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: Unb, 1998. 674 p
- BRASIL. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução/CFN nº 358 de 18 de maio de 2005. *DOU*, Brasília, DF, 2005.
- _____. Resolução FNDE/CD nº 38, de 16 de julho de 2009. *DOU*, Brasília, DF, 2009.
- BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.
- CAIÇARA. Lei Municipal nº 156, de 17 de abril de 1996. *Lei Municipal Nº 156/96*. Caiçara, RS, 1996.
- CHAUÍ, M. de S. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. São Paulo: Cortez, 1993. 367p.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24 (2), 30 -50, 1990.
- COHN, A. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciênc. Saúde Coletiva*, [s.l.], v. 8, n. 1, p.9-18, 2003.
- GOHN, M. G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, v.13, n.2, p. 20-31, maio/ago. 2004.
- CORREIA, M. V. C. *Desafios para o controle social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

- DEMO, P. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 2001.
- FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (Org.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2004.
- GERSCHMANN, S. Conselhos municipais de saúde: atuação e representação das comunidades populares. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 20, n. 6, p. 1670-1680, 2004.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6ª ed. - São Paulo: Atlas, 2008, 201 p.
- GONÇALVES, M. L.; ALMEIDA, M. C. P. Construindo o controle social e a cidadania em uma experiência concreta: o conselho municipal de saúde (CMS) de Ribeirão Preto (SP). *Saúde em Debate*, [s.l.], v.26, n. 61, p.167-175, 2002.
- GUARANÁ, J.; FLEURY, S. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. *Revista de Administração de Empresas*, [s.l.], v. 48, n. 3, p.94-103, set. 2008.
- GUIZARDI, F. L.; PINHEIRO, R. Dilemas culturais, sociais e políticos da participação dos movimentos sociais nos Conselhos de Saúde. *Ciência&SaúdeColetiva*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 11, p.797-805, 2006.
- LIBÂNEO, J.C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 5. ed. rev. ampl. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.
- LÜCK, H. et al. Sobre dimensão participativa da gestão escolar. *Revista Gestão em Rede*, ago. 1996.
- MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, [s.l.], v. 42, n. 3, p. 551-579, jun. 2008.
- MORIN, E. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- NEVES, A. V. Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o orçamento participativo em Barra Mansa. *Revista Katalysis*, Florianópolis, v. 10, n.2, p. 215-221, 2007.
- OLIVEIRA, M. L.; ALMEIDA, E. S. Controle Social e Gestão Participativa em Saúde Pública em Unidades de Saúde do Município de Campo Grande, MS, 1994-2002. *Saúde Soc*, São Paulo, v. 18, n. 1, p.141-153, 2009.
- PARO, V. H. *Gestão democrática na escola pública*. 3. ed. São Paulo: Ática, 2002.
- PATEMEN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- ROCHA, N. C. et al. Organização e dinâmica do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo: implicações para a sua atuação na construção da política municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 1, n. 25, p.133-146, 2012.
- SANTOS, B. S. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SANTOS, S. F.; VARGAS, A. M. D.; LUCAS, S. D. Conselheiros Usuários do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte: características sociais e representatividade. *Saúde e Sociedade*, [s.l.], v. 20, n. 2, p. 483-495, jun. 2011.
- SAVIANI, D. *Escola e democracia: polêmicas do nosso tempo*. 30.ed. São Paulo: Editora Cortez, 1995.
- SOARES, L. E. Novas políticas de segurança pública. *Estudos Avançados*, [s.l.], v. 17, n. 47, p.75-96, abr. 2003.
- SOUZA, Â. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, [s.l.], v. 25, n. 3, p.123-140, dez. 2009.
- SILVA, I. G. Participação popular nas políticas públicas: a trajetória dos conselhos de saúde do Sistema Único de Saúde no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 1-14, 2004.
- VAN STRALEN, C.J. et al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. *Ciência&Saúde Coletiva*, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, p.621-632, 2006.