

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO  
E GOVERNANÇA PÚBLICA**

**DALTON METZ MUNIZ**

**CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR: UM ESTUDO MULTICASO DE CONSELHOS PARANAENSES**

**DISSERTAÇÃO**

**CURITIBA**

**2020**

**DALTON METZ MUNIZ**

**CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR: UM ESTUDO MULTICASO DE CONSELHOS PARANAENSES**

**Social Control in the National School Feeding Program: A Multicase Study of  
Councils in Paraná**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.  
Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Christian Luiz da Silva

**CURITIBA**

**2020**



Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

09/02/2021



**Ministério da Educação**  
**Universidade Tecnológica Federal do Paraná**  
**Câmpus Curitiba**



---

DALTON METZ MUNIZ

**CONTROLE SOCIAL NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UM ESTUDO MULTI-CASO DE CONSELHOS PARANAENSES.**

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestre Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 08 de Dezembro de 2020

Prof Christian Luiz Da Silva, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Decio Esteveo Do Nascimento, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof.a Mirian Beatriz Braun, Doutorado - Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 08/12/2020.

A minha amada Alana e a preciosa Olivia

## **AGRADECIMENTOS**

Meu profundo agradecimento às centenas de pessoas que me inspiraram a querer me debruçar sobre a temática do Programa Nacional de Alimentação Escolar e em especial, o Controle Social desta política pública que é tão complexa, sofisticada e apaixonante. Os anos de aprendizados e reflexões influenciaram e muito para o desenvolvimento e análise dos resultados. Também agradeço à minha família e amigos e superiores, pelo suporte e compreensão desta etapa tão intensa e de altos e baixos! Especialmente à Prof<sup>a</sup> Giane Bientinez Sprada, que lançou o desafio de finalmente retornar aos estudos (foi uma frase simples, mas que reverberou em mim) e minha amada Alana, que me auxiliou desde a inscrição ao processo seletivo e não titubeou quando o início do semestre letivo de 2018 se confundiu com o início de uma gestação! Sem vocês, não haveria como sequer ter começado, tão pouco, finalizado. Também não posso deixar de agradecer a todo o corpo docente e discente do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Governança Pública da UTFPR. É difícil mensurar as contribuições para a formação acadêmica, profissional e pessoal. Em especial ao professor Christian Luiz da Silva, que sempre (e sempre mesmo) se dirigiu a mim com estímulo e incentivo, principalmente quando a vontade de esmorecer foi maior e os resultados demoravam a vir!

## RESUMO

MUNIZ, Dalton Metz. **Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um Estudo Multicaso de Conselhos Paranaenses.** 2020. 196 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2020.

No ano de 2020, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) completou 65 anos e em seu atual paradigma, tem como objetivo, contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. Porém, um dos pontos críticos para sua adequada operacionalização refere-se à atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), a primeira instância de controle do PNAE. De maneira geral, a atuação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas como o CAE, tem apresentado dificuldades de promover os objetivos almejados por aqueles que previram a participação social como ferramenta de ampliação da democracia e de controle das políticas públicas. Para contribuir na reflexão sobre estratégias de fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar, o objetivo foi o de analisar aspectos normativos, burocráticos, políticos e organizacionais que potencializam e/ou limitam a atuação dos Conselhos de Alimentação paranaenses. Para tanto, este trabalho desenvolveu estudo multicaso com quatro CAEs, precedido por fase de pesquisa exploratória de bibliografia e dados secundários sobre o PNAE e o CAE, permitindo o levantamento de potencialidades e limitantes do controle social no âmbito da alimentação escolar. Entre os principais resultados se destacam características comuns no grupo análise, como o controle social tutelado e atuação meramente legitimadora da gestão pública como limitantes externos e a dificuldade de organização e atuação estratégica, falta de conhecimento sobre as atribuições e legislação, como fatores internos. Em relação aos potenciais, verificou-se que não se evidenciaram barreiras políticas para a atuação independente e que o comprometimento e atuação consistente do CAE contribuíram para o aprimoramento do PNAE em aspectos operacionais variados.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Conselho de Alimentação Escolar. Controle Social. Participação Social.

## ABSTRACT

MUNIZ, Dalton Metz. **Social Control in the National School Feeding Program: A Multicase Study of Councils in Paraná**, 2020. 196 p. Masters Dissertation (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Federal Technology University - Paraná. Curitiba, 2020.

In 2020, the Brazilian School Feeding Program (PNAE) turns 65 and currently aims to contribute to biopsychosocial growth and development, learning, school performance and the formation of healthy eating habits of students. However, one of the critical points for its proper operation refers to the performance of the School Feeding Council (CAE), the PNAE's first instance of control. The performance of Public Policy Management Councils, such as the CAE, in general, has not generated the results sought by those who foresaw social participation as a tool for broadening democracy and controlling public policies. To contribute to the reflection on strategies for strengthening the School Food Councils, the objective was to analyze normative, bureaucratic, political and organizational aspects that enhance and / or limit the performance of the Paraná State School Food Councils. For this purpose, this work developed a multi-case study with four PPAs and was preceded by an exploratory bibliography research phase and secondary data on PNAE and PPA, allowing the survey of potentialities and limitations of social control in the context of school meals. Among the main results, common characteristics in the analysis group stand out, such as the supervised social control and the expectation that it is a mere legitimizer of public management acts as external limitations and the difficulty of organization and strategic action, lack of knowledge about the attributions and legislation, as internal factors. Regarding the potentials, it was found that despite the expectations of public agents, the cases presented did not show barriers to independent action, including the opening for CAE to participate in other agendas related to education. Regarding internal factors, the CAE's commitment and consistent performance contributed to the improvement of the PNAE in various operational aspects.

Keywords: Public Policy. Brazilian School Feeding Program. School Feeding Councils. Social Control. Social Participation

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 — O Ecossistema de Controle do PNAE .....	38
Figura 2 — Participantes do PNAE e detalhamento.....	63
Figura 3 — Modalidades de gestão dos repasses de recursos do PNAE.....	67
Figura 4 — Etapas e prioridades para seleção de projetos da Agricultura Familiar.....	68
Figura 5 — Fluxograma das etapas de identificação, triagem e seleção de artigos sobre o conselho de alimentação escolar em base de dados científicas. ....	77
Figura 6 — Os 5 passos para a renovação do CAE, segundo o FNDE.....	97
Figura 7 — Relatos de dificuldades do Conselho de Alimentação Escolar em estudo apresentado no Informe CAE nº4/2019 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.....	10808



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Ciclo da Política, segundo Frey (2000) .....	29
Quadro 2 — Acontecimentos precursores à Alimentação Escolar como Política Pública.....	42
Quadro 3 — Acontecimentos da implementação da Alimentação Escolar como Política Pública.....	455
Quadro 4 — Acontecimentos da Implementação Da Alimentação Escolar Como Política Pública.....	477
Quadro 5 — Acontecimentos precursores da Descentralização do PNAE.....	500
Quadro 6 — Acontecimentos da Descentralização do PNAE.....	52
Quadro 7 — Acontecimentos para constituir o Paradigma Atual do PNAE .....	555
Quadro 8 — Acontecimentos do Paradigma Atual do PNAE.....	58
Quadro 9 — Relação de artigos para pesquisa bibliométrica sobre o CAE.....	62
Quadro 10 — Relação de valores financeiros (nominais) por Modalidade de Ensino de 1994 a 2000 .....	65
Quadro 11 — Relação de Diretrizes e Objetivos do PNAE .....	79
Quadro 12 — Etapas da operacionalização da pesquisa.....	84
Quadro 13 — Indicadores e fonte de referência.....	87
Quadro 14 — Relação de Competências e Atribuições do CAE .....	911
Quadro 15 — Composição do CAE e proporcionalidade conforme quantitativo de membros .....	95
Quadro 16 — Infraestrutura que a Entidade Executora deve ofertar ao Conselho de Alimentação Escolar para execução de suas atribuições.....	1011
Quadro 17 — Materiais e ações desenvolvidas para formação e auxílio na atuação do CAE .....	1033
Quadro 18 — Relação de documentos comuns aos CAEs encontrados em busca nos sites das respectivas Entidades Executoras .....	1244
Quadro 19 — Matriz SWOT sobre o Conselho de Alimentação Escolar de Vitorino-PR .. <b>Erro! Indicador não definido.</b> 7	
Quadro 20 — Matriz SWOT sobre o Conselho de Alimentação Escolar de Curitiba-PR .. <b>Erro! Indicador não definido.</b> 29	
Quadro 21 — Matriz SWOT sobre o Conselho de Alimentação Escolar de Maringá-PR....	132
Quadro 22 — Matriz SWOT sobre o Conselho de Alimentação Escolar de Londrina-PR. <b>Erro! Indicador não definido.</b> 35	
Quadro 23 — Matriz SWOT dos Conselhos de Alimentação Escolar participantes da etapa do estudo multicaso.....	138

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Relação de Conselhos de Alimentação Escolar paranaenses e período de mandato.....	1100
Tabela 2 — Situação documental dos Conselhos de Alimentação Escolar, segundo dados públicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação .....	111
Tabela 3 — Relação entre quantitativo de escolas e conselheiros da alimentação escolar no Paraná, conforme as Entidades Executoras. ....	113
Tabela 4 — Relação de Entidades Executoras com informações públicas Sobre os Conselhos de Alimentação Escolar, em amostra do IPDM-E e PIB Municipal .....	118
Tabela 5 — Número de atas de Conselhos de Alimentação Escolar disponíveis no período de 2017 a 2020 nos sites das respectivas Entidades Executoras. ....	1222
Tabela 6 — Análise de responsabilidades aplicadas da Entidade Executoras conforme Resolução FNDE nº06/2020 .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b> 43
Tabela 7 — Análise de atribuições aplicadas do Conselho de Alimentação Escolar conforme Resolução FNDE nº06/2020 .....	145

## LISTA DE SIGLAS

AE	Alimentação Escolar
AF	Agricultura Familiar
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CECANE PR	Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar do Paraná
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CGU	Controladoria Geral da União
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
DHAA	Direito Humano a Alimentação Adequada
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EEx	Entidade Executora
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PEPS	Primeiro que Entra é o Primeiro que Sai
PF	Polícia Federal
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
POPs	Procedimentos Operacionais Padronizados
PP	Políticas Públicas
PPP	Projeto Político Pedagógico
PVPS	Primeiro que Vence é o Primeiro que Sai
QT	Quadro Técnico
RT	Segurança Alimentar e Nutricional
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos
SIGEF	Sistema Integrado de Gestão Financeira
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SISVAN	Sistema de Vigilância e Alimentar e Nutricional
TCU	Tribunal de Contas da União
UAN	Unidade de Alimentação e Nutrição

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
1.1	CONTEXTO E JUSTIFICATIVA .....	17
1.2	RELEVÂNCIA DO TEMA.....	19
1.3	ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA .....	20
1.4	OBJETIVOS .....	21
<b>1.4.1</b>	<b>Objetivo Geral .....</b>	<b>21</b>
<b>1.4.2</b>	<b>Objetivos Específicos .....</b>	<b>21</b>
1.5	DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	21
1.6	ESTRUTURA DO TRABALHO .....	22
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>23</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS, ANÁLISE E IMPLEMENTAÇÃO .....	23
<b>2.1.1</b>	<b>Definindo Políticas Públicas.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Classificação de Políticas Públicas .....</b>	<b>26</b>
<b>2.1.3</b>	<b>Análise de Políticas Públicas .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1.4</b>	<b>Implementação de Políticas Públicas .....</b>	<b>29</b>
2.2	REFERENCIAIS DE CONTROLE SOCIAL .....	31
<b>2.2.1</b>	<b>O Controle Burocrático no Brasil.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Controle Social e Participação .....</b>	<b>34</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Mapeando o Ecossistema de Controle no PNAE.....</b>	<b>38</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Competências do CAE .....</b>	<b>40</b>
2.3	O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	41
<b>2.3.1</b>	<b>Primeiros Passos da Alimentação Escolar como Iniciativa Governamental no Brasil .....</b>	<b>41</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Estabelecendo o Marco Legal em Nível Nacional.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3.3</b>	<b>O Encerramento do primeiro Ciclo da Alimentação Escolar e os primeiros passos para a sua consolidação .....</b>	<b>47</b>
<b>2.3.4</b>	<b>Primeiros passos do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a descentralização .....</b>	<b>49</b>
<b>2.3.5</b>	<b>Uma nova Constituição, um novo PNAE .....</b>	<b>51</b>
<b>2.3.6</b>	<b>Os primeiros passos para alterar o paradigma do PNAE .....</b>	<b>54</b>
<b>2.3.7</b>	<b>O atual paradigma do PNAE .....</b>	<b>56</b>

2.4	A ESTRUTURA ATUAL DO PNAE.....	61
<b>2.4.1</b>	<b>Os Recursos e Modalidades de Gestão do PNAE .....</b>	<b>63</b>
2.4.1.1	As Modalidade de Gestão do PNAE.....	66
<b>2.4.2</b>	<b>A aquisição de alimentos para o PNAE .....</b>	<b>67</b>
<b>2.4.3</b>	<b>As ações de Promoção e Oferta de Alimentação Saudável.....</b>	<b>69</b>
<b>2.4.4</b>	<b>A Prestação de Contas no PNAE .....</b>	<b>73</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>76</b>
3.1	PESQUISA BIBLIOMÉTRICA.....	76
3.2	ABORDAGEM METODOLÓGICA .....	81
3.3	OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA .....	84
<b>4</b>	<b>PANORAMA GERAL SOBRE O CAE, CONTEXTO DE CONSELHOS PARANAENSES E RESULTADOS ORIUNDOS DE MATRIZ DE ANÁLISE DO ESTUDO MULTICASO .....</b>	<b>90</b>
4.1	O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....	90
<b>4.1.1</b>	<b>Composição do CAE .....</b>	<b>94</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Processo eleitoral e de substituições do CAE.....</b>	<b>96</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Tempo de mandato e compartilhamento de responsabilidades entre membros do CAE.....</b>	<b>99</b>
<b>4.1.4</b>	<b>Infraestrutura e Iniciativas de suporte ao CAE .....</b>	<b>100</b>
4.1.4.1	Iniciativas de suporte e formação do CAE.....	102
<b>4.1.5</b>	<b>Perfil de conselheiros e conselheiras.....</b>	<b>105</b>
4.2	CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS CAES PARANAENSES .....	110
4.3	SELEÇÃO DE CAES PARANAENSES PARA ETAPA MULTICASO	117
<b>4.3.1</b>	<b>Detalhamento dos CAEs selecionados para etapa multicaso .....</b>	<b>123</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Sobre transparência e acesso à dados .....</b>	<b>125</b>
4.4	MATRIZ DE ANÁLISE SWOT .....	127
4.5	INDICADOR DE ATUAÇÃO DE ENTIDADES EXECUTORAS E CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, EM RELAÇÃO AO CONTROLE SOCIAL.....	142
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>150</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>154</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>164</b>

<b>APÊNDICE A - Relação de Resultados de Buscas de Endereços Eletrônicos dos Sites Oficiais de Eex Paranaenses, com Dados Relativos Aos Respectivos Caes.....</b>	<b>164</b>
<b>APÊNDICE B – Descrição resumida dos conteúdos das atas dos CAEs consultados .....</b>	<b>165</b>
<b>O CAE de Vitorino: chancelando os atos da gestão .....</b>	<b>165</b>
<b>O CAE de Curitiba: a (re)organização do controle social?.....</b>	<b>167</b>
<b>O CAE de Maringá: o desafio de manutenção da cultura de controle social .....</b>	<b>171</b>
<b>O CAE de Londrina: Quando somente o comprometimento pessoal e boa vontade não bastam para superar o caos .....</b>	<b>178</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No ano de 2020, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) completou 65 anos de existência e sua longevidade o coroa como uma política pública social de grande impacto e sucesso. Afinal e gradualmente, desde 1955, seguidas gerações foram e continuam a ser beneficiadas pela oferta de alimentos em ao menos uma das etapas de sua formação escolar (BELIK, CHAIM 2009; NOGUEIRA *et al.*, 2016; PIPITONE, 1997).

Ao longo de tantos anos, esta política pública resistiu e se inovou durante os diversos altos e baixos da história política e econômica brasileira, incorporando importantes contribuições de cada um destes momentos. Estas ocorreram tanto nas esferas locais e operacionais, mas especialmente, em escala central, estrutural e estratégica, passando por ciclos específicos e alinhados às racionalidades técnicas e políticas vigentes em cada período (NOGUEIRA *et al.*, 2016).

Com programas de ajuda internacional, países da América Latina iniciaram a oferta de alimentação para seus escolares em períodos semelhantes ao programa brasileiro (PIPITONE, 1997). Porém, o PNAE se destacou dos demais por seu desenho estrutural, cobertura universal (a partir da redemocratização) e “recente” mudança de paradigma através da Lei 11.947/2009. Tais características projetaram o PNAE a nível internacional, dado que instituições supragovernamentais o utilizam como estudo de caso e modelo para implantação ou aperfeiçoamento de políticas de outros governos nacionais (FAO, 2014; MACHADO *et al.*, 2018).

Atualmente, o PNAE tem como objetivo, contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. Para tanto, deve-se executar ações de educação alimentar e nutricional, além de ofertar refeições culturalmente adequadas e que cubram as necessidades nutricionais destes alunos durante o período letivo (BRASIL, 2013).

Como citado, a Lei nº 11.947, foi promulgada em 16 de junho de 2009 e estabeleceu e/ou reformulou diversos dispositivos para que os objetivos de oferta de alimentação escolar adequada sejam efetivados. Entre eles, a responsabilidade técnica do PNAE ao nutricionista, as competências do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e das Entidades Executoras (nomenclatura utilizada para se referir às gestões municipais e estaduais). Também se designou que do total dos recursos

financeiros repassados pelo FNDE, no mínimo, 30% devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar (AF), do empreendedor familiar rural e de suas organizações (BRASIL, 2009).

Para tanto, o PNAE apresenta a configuração de compartilhamento de responsabilidades entre as diferentes esferas do poder executivo. A União atua como centralizadora dos processos de normatização, repasses e controles, enquanto as Entidades Executoras e/ou Unidades Executoras (a exemplo de escolas federais) devem complementar os recursos, executar a política e prestar contas da mesma (BRASIL, 2020)

A obrigação de aquisição de alimentos oriundos da AF se tornou importante alavanca para potencializar o PNAE, proporcionando o atendimento de seus princípios e diretrizes. Apesar do dispositivo de aplicação mínima do recurso transferido para as Entidades Executoras (EEx) ainda não ser plenamente atendido em todo o território nacional, em diversas gestões municipais e estaduais, esta prática já é realidade. O relato recorrente nestas localidades é de que tal medida tem se apresentado como uma ferramenta de sucesso para a melhoria da qualidade dos produtos ofertados aos escolares (SCHWARTZMAN *et al.*, 2017, MACHADO *et al.*, 2018). Assim, respeita-se os hábitos alimentares locais e regionais, ao mesmo tempo que ocorre o fortalecimento dos pequenos agricultores residentes nestes lugares.

Este enfoque visa também, promover o desenvolvimento sustentável dos diversos territórios brasileiros. Esta preocupação está em consonância com o fato de que 90% dos municípios com até 20.000 habitantes tem sua economia lastreada na AF, que é responsável pela ocupação de 70% dos habitantes da área rural. Ao mesmo tempo, Del Grossi (2012, *apud* MEDINA, NOVAES, TEIXEIRA, 2017) aponta que o segundo maior grupo em extrema pobreza no Brasil rural é composto justamente por Agricultores Familiares e que este número não seria maior apenas que de famílias sem qualquer inserção produtiva. O que reforça o potencial impacto desta faceta do PNAE (MEDINA, NOVAES, TEIXEIRA, 2017).

No campo da promoção de uma alimentação saudável e adequada, desde 2009 também surgiram importantes desdobramentos. O primeiro destaque se dá à limitação e/ou proibição de oferta de alimentos com elevados índices de açúcares, gorduras, sódio e compostos artificiais. Estas medidas também serviram como maneira de potencializar a substituição de alimentos ultraprocessados por alimentos mais frescos



e locais, de preferência advindos da agricultura familiar (BRASIL, 2009; MACHADO *et al.*, 2018).

Em um segundo momento, estas medidas fortaleceram agendas governamentais de alimentação e nutrição sob responsabilidade de outros ministérios. A publicação dos inovadores Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional, da nova edição do Guia Alimentar para a População Brasileira e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, são alguns dos principais exemplos dos avanços decorrentes desta evolução do PNAE e outras políticas de SAN.

Não obstante a estes tangíveis incrementos, o PNAE apresenta também, dificuldades para a plena materialização de algumas ações elementares, principalmente no que concerne ao gerenciamento de responsabilidade das Entidades Executoras (EEx). Entre eles, a operacionalização de todas as atribuições de responsabilidade da Nutricionista RT e o restante do quadro técnico de profissionais. Estas devem desenvolver desde o planejamento e cálculo de refeições a serem servidas, até o acompanhamento de todas as etapas de compras e execução dos cardápios, consumo real dos alunos. Para tanto, devem também, proceder pela supervisão de manipuladores de alimentos e fornecedores, além de promover a articulação com outros atores sociais e desenvolver tantas outras atividades e funções (CFN, 2010; CORRÊA, *et al.*, 2017)

Neste sentido, outro ponto crítico a se destacar refere-se à atuação do CAE. O conselho é a primeira instância de controle do PNAE, tratando-se de um colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, responsável por acompanhar a operacionalização da política em nível local (BRASIL, 2020). Este deve ser composto minimamente por sete membros titulares e sete suplentes que representam diferentes categorias e que são escolhidos por meio de eleições e/ou indicações, em assembleias convocadas especialmente com esse fim (BRASIL, c2020c).

Enquanto outros eixos do PNAE vêm sendo frequentemente debatidos e motivos de diversos ajustes nas normativas do programa, percebe-se que o controle social, apesar de todo o esforço e iniciativas desenvolvidas, tem sido um dos que menos têm apresentado inovações. Esta realidade pode ser verificada em breve comparação por exemplo, entre as Resoluções próprias do PNAE desde 2009 até o presente ano. Diversas alterações foram implementadas em relação a aquisição da Agricultura Familiar e composição de cardápios e reajustes de valores de repasse,

mas ao se verificar o normativo do PNAE, pouco se evoluiu em relação à regulamentação do CAE.

## 1.1 CONTEXTO E JUSTIFICATIVA

O CAE e outros conselhos gestores institucionalizaram os espaços de Participação Cidadã na administração pública e estão inseridos nas normas jurídicas de operacionalização de algumas políticas públicas (GOHN, 2006; BARDDAL, 2018). Este instrumento visa ofertar condições para que a população tenha como avaliar de forma direta, como os serviços e políticas públicas são executados e estabelecer canais para cobrança dos governos quanto a melhorias demandadas (MEDEIROS, MATIAS PEREIRA, 2003).

Uma das medidas que melhor ilustram esta incorporação dos conselhos à gestão de políticas públicas é de que transferências de parte dos recursos da União, em especial de políticas sociais, como a Saúde, Educação, Assistência Social e Desenvolvimento, foram vinculadas à manutenção de conselhos em nível estadual e municipal. Esta estruturação visava atender duas principais demandas, oriundas da sociedade, mas também do governo central a partir dos anos 90: o aprimoramento destas políticas e, a promoção de mecanismos de responsabilização do gestor local que não agisse em consonância com as normativas destas (MEDEIROS, MATIAS PEREIRA, 2003; GOHN, 2016).

Porém, apesar do fortalecimento da participação social nas políticas sociais desde a Constituição de 88 até a presente década, Gohn (2016) avalia que o otimismo dos formuladores desta forma de participação direta se demonstrou exagerado. Para tanto, diversos fatores vêm contribuindo em diferentes escalas no amadurecimento (e talvez no insucesso) de uma cultura política participativa e democrática.

Entre as debilidades dos conselhos, respaldadas em relatórios de órgãos de controle burocrático e categorizadas pela autora, destacam-se três fatores: 1) Diversos conselhos não superam a formalidade burocrática para a transferência de recursos; 2) Parte dos conselhos minimamente ativos servem como legitimadores da agenda do poder local, servindo apenas para ratificar decisões, seja por cooptação ou desequilíbrio entre forças políticas; 3) Quando ativos e detentores de uma agenda

própria, o poder deliberativo dos conselhos na prática se configura em um papel restrito à consulta ou opinativo (GOHN, 2016).

Em relação a atuação específica dos membros do CAE, ainda são escassos os estudos com enfoque nestes atores sociais, mesmo com a ampliação do interesse acadêmico e de produção sobre o PNAE, a partir de 2009. Dos estudos disponíveis, pouquíssimos conseguiram investigar de maneira aprofundada, as dinâmicas de atuação e percepção destes atores sociais sobre suas responsabilidades e desafios rotineiros (MACHADO *et al.*, 2015; ROCHA *et al.*, 2018).

Em conclusão da dissertação de Paludo (2015) sobre a relação da atuação dos conselhos para promover a aquisição de Agricultura Familiar, se classifica a atuação dos CAEs como “tímida” e limitada ao procedimento de análise de prestação de contas. Bandeira *et al.* (2013) apontam para a mesma percepção, ao avaliar base de dados sobre este procedimento, ressaltando a alta prevalência de relatos de baixa qualidade, relativos às ações de acompanhamento e controle desenvolvidas pelos conselheiros.

Ambos os estudos destacaram que estes resultados poderiam refletir a inoperância ou desconhecimento dos conselheiros sobre suas atribuições. Em revisão de literatura sobre a avaliação do PNAE, Pedraza *et al.* (2018) verificam que os estudos analisados também assinalaram para as mesmas debilidades citadas anteriormente.

Situações como estas acabam por impor uma atuação restrita do conselheiro, reduzida a unidade escolar a qual possui maiores vínculos. Em um contexto como este, se inviabiliza a observação e acompanhamento de outras realidades e por consequência, apresentar proposições de maior qualidade para a melhoria da gestão do PNAE. Em sentido oposto, observou-se que o comprometimento dos conselheiros era um dos fatores que conferia maior possibilidade de interferência e melhorias na alimentação dos escolares (MACHADO *et al.*, 2015; ROCHA *et al.*, 2018).

Desta forma, apesar da escassez de estudos sobre o contexto do CAE, os poucos existentes reforçam as conclusões de Gohn (2016) citadas no início deste tópico. Assim, se justifica a pertinência em desenvolver pesquisas que se aprofundem sobre a atuação do CAE e auxiliem na proposição de ações e estratégias relacionadas ao enfrentamento de suas debilidades, tanto relacionadas a possíveis causas endógenas ou exógenas aos conselheiros.

## 1.2 RELEVÂNCIA DO TEMA

Com base no contexto apresentado no tópico anterior, considera-se que a evolução do controle social que amplie o real potencial de participação da sociedade no acompanhamento do PNAE, passa pelo fortalecimento e empoderamento de representantes do CAE. Ou seja, constitui relevante desafio ampliar as ações não só de divulgação, mas também, de mobilização, articulação e debate junto aos segmentos com representação no CAE. Inclusive, prévias a composição do mandato do conselho, que detém prazo de 04 anos de atividades (BANDEIRA et al, 2015; MACHADO et al, 2015; PEDRAZA et al, 2018).

Neste sentido, este autor tem desenvolvido sua atividade profissional junto ao Centro Colaborador de Alimentação Escolar do Paraná (CECANE PR), parceria de longa data que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) firmou com a Universidade Federal do Paraná (UFPR). Este que é um dos Centros Colaboradores pioneiros do país, faz parte de uma rede de Instituições Federais de Ensino (IFES) parceiras do FNDE, que desenvolvem um variado leque de ações. Estas incluem o acompanhamento às gestões locais da Alimentação Escolar, coletas de dados, desenvolvimento de materiais e publicações, pesquisas e outros, que auxiliam o executor central da política (FNDE) a aprimorar práticas e processos, além de o aproximar do executor local.

Ao longo de 12 anos de existência, o CECANE PR já desenvolveu mais de vinte produtos diferentes, que proporcionaram o alcance dos 399 municípios do Estado (em ao menos um destes produtos), dos quais, em boa parte, este autor teve a oportunidade de colaborar em variados graus. Nos últimos anos, um de seus enfoques tem sido em ações que auxiliem no fortalecimento da atuação dos membros do CAE, justamente por se observar a persistência das fragilidades até aqui descritas, quanto a atuação dos conselheiros.

Diante deste contexto profissional e na busca por aprimoramento técnico que se vislumbrou no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica do Paraná (UTFPR) a oportunidade de se aprofundar no arcabouço teórico acerca do planejamento de políticas públicas. Inserido na área de concentração do Planejamento Público e Desenvolvimento, este Programa Profissional está também vinculado à área de avaliação de Planejamento Urbano e Regional da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

(CAPES). O mesmo possui duas linhas de pesquisa distintas: Governança Pública e Desenvolvimento e; Planejamento e Políticas Públicas.

Assim, se considera relevante analisar e refletir sobre as dinâmicas e processos específicos do PNAE, com a proposição de ações e inovações no seu contexto. Com base na análise de modelos multidimensionais de políticas públicas, compreendendo o ciclo da política, as instituições envolvidas, a participação popular, assim como as formas de controle e seus instrumentos, este estudo possui aderência à área a linha de Pesquisa de Planejamento e Políticas Públicas.

### 1.3 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Conforme apresentado nos tópicos anteriores, a atuação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, de maneira geral, não tem gerado os resultados almejados por aqueles que previram a participação social como ferramenta de ampliação da democracia e de controle das políticas públicas (GOHN, 2016). Embora a literatura acadêmica que busca compreender o contexto do CAE e seus principais desafios e limitações ainda não seja tão explorada como outras temáticas sobre o PNAE, os estudos existentes apontam para achados semelhantes aos de estudos sobre outros conselhos gestores (MEDEIROS, MATIAS PEREIRA, 2003; BANDEIRA et al, 2015; MACHADO et al, 2015; GOHN, 2016; FIGUEROA PEDRAZA et al, 2018).

Assim, entre tantas hipóteses, ressalta-se que haja uma lacuna importante na mobilização do conselheiro da alimentação escolar, que antecede até mesmo, a própria constituição dos mandatos e que sem a qual, fatalmente o CAE permanecerá no mesmo ciclo de dependência da gestão (GOHN, 2016). E desta forma, possivelmente servindo como legitimador da tomada de decisões desta e limitando seu potencial de interferência no PNAE, como meramente a de caráter consultivo (MACHADO, GOLDENBERG; 2014; GOHN, 2016; BARDDAL, 2018).

Diante de tantos desafios para o fortalecimento do PNAE e de seu controle social, é que surge o interesse sobre o aprofundamento sobre a temática, com vistas a contribuir com a melhor compreensão do contexto de atuação do CAE, de forma a possibilitar a reflexão para o desenho de iniciativas que promovam os princípios da participação social no contexto da alimentação escolar. Aliado ao contexto de atuação profissional deste autor, que incluiu a possibilidade de desenvolver uma pesquisa de

viés participante, é que se busca responder a presente pergunta norteadora: Quais fatores podem ser listados como potencializadores ou limitantes para o exercício do controle social do PNAE com vistas à promoção da participação cidadã?

Ao se debruçar neste panorama, a pesquisa tem como hipótese de que o diagnóstico destas situações pode contribuir como subsídio para o a reflexão e planejamento de ações (tanto pontuais como estruturais), que visem a materialização do potencial deste instrumento democrático de participação e controle.

## 1.4 OBJETIVOS

### 1.4.1 Objetivo Geral

Para contribuir na reflexão sobre estratégias de fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar, o objetivo será o de propor indicadores sobre sua atuação, considerando os aspectos normativos, burocráticos, políticos e organizacionais que potencializam e/ou limitam os Conselhos de Alimentação Escolar paranaenses.

### 1.4.2 Objetivos Específicos

- Análise do alinhamento de diversas esferas no desenvolvimento do controle social do âmbito do PNAE;
- Mapeamento e caracterização dos conselhos de alimentação escolar paranaenses;
- Levantamento das fragilidades e potencialidades de um recorte específico de conselhos, com aplicação em matriz de análise.

## 1.5 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

Para responder à pergunta norteadora, o presente estudo pretende se debruçar na temática sob o recorte da atuação de conselheiros da Alimentação Escolar de EEx do Estado do Paraná. Além deste ser o conjunto de territorial de atuação do autor, esta delimitação permitirá, ao longo do desenvolvimento do estudo, selecionar CAEs

para desenvolvimento de estudo multicaso, de forma a melhor compreender suas dinâmicas e responder à pergunta norteadora.

## 1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em 05 capítulos, iniciados por esta introdução. O capítulo a seguir abordará o referencial teórico a ser utilizado para conceituar o desenvolvimento do estudo em si, abordando o processo de implementação de políticas públicas, o Controle Social, parte do histórico da Alimentação Escolar. Já o terceiro capítulo será dedicado a descrever a metodologia empregada na pesquisa e seus principais passos planejados para sua efetivação, apresentando no capítulo quarto, os resultados alcançados. Por fim, no capítulo cinco são apresentadas as conclusões e considerações finais sobre o trabalho e apontamentos para eventual aprofundamento da temática.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A seguir, serão descritos os referenciais que nortearão a produção deste estudo e os resultados esperados. Assim, o tópico 2.1 aborda sobre as definições de Políticas Públicas, análises e implantação, enquanto no tópico 2.2 desvenda os diferentes conceitos sobre Controle e o contexto de surgimento do Controle Social.

O histórico do PNAE é revisitado desde seus primórdios até os presentes dias no tópico 2.3 de forma a compreender os diferentes ciclos pelo qual esta política passou ao longo do período. Por fim, os principais aspectos operacionais do PNAE são apresentados no item 2.4. O processo trará luzes sobre aspectos relevantes de sua implementação e auxiliara a verificar qual o destaque que o Controle Social apresenta nesta Política Pública.

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS, ANÁLISE E IMPLEMENTAÇÃO

Segundo Heidemann (2009), o surgimento de Políticas Públicas (PP) está atrelado à própria concepção de desenvolvimento, que por sua vez, nasce na primeira metade do século XX, quando os modelos de progresso, liberalismo econômico e Estado Mínimo se exauriram. Como desdobramentos da ruína da *Belle Époque*, o mundo é submetido a uma série de fatos históricos e com reflexos locais e globais, como a Primeira Guerra Mundial, Revolução Bolchevique, a crise da bolsa de 29, Segunda Guerra Mundial e por fim, o início da Guerra Fria, que perdurou até o fim da União Soviética (CAVALCANTI, 2007; HEIDEMANN, 2009).

Assim, como área específica do conhecimento acadêmico, pode-se afirmar que as PP nascem através de duas diferentes escolas de pensamento. Entre os anos 30 e 50, nos Estados Unidos, a área se iniciou com ênfase nos estudos sobre as ações desenvolvidas pelos governos e seus desdobramentos e foi potencializada durante a Guerra Fria, para o desenvolvimento de ferramentas de tomada de decisão (HEIDEMANN, 2009). Já as escolas europeias, seguindo a tradição acadêmica do continente, começaram sua produção no início dos anos 70, a partir de análises sobre o Estado e suas instituições (FREY, 2000; SOUZA, 2006; HEIDEMANN, 2009).

Apesar da influência do nacional-desenvolvimentismo estimulado por instituições como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)



na segunda metade do século XX, pode-se afirmar que no Brasil e demais países da América Latina, o debate e estudo sobre PP são mais recentes (HEIDEMANN, 2009). Com principal destaque a partir do final dos anos 80, devido ao processo de redemocratização, o debruçar sobre a temática também começou a tomar relevância devido aos desdobramentos históricos das décadas seguintes (FREY, 2000; GELINSKI, SEIBEL, 2008; HEIDEMANN, 2009; SOUZA, 2006).

Reivindicações sociais, a Reforma do Estado, o crescente endividamento da máquina pública, sucessivas crises econômicas e pressões por melhor desempenho das PP são alguns dos exemplos destes desdobramentos daquele período (SOUZA, 2006). Fatores que até os dias presentes se demonstram verdadeiro desafio para se equacionar a disponibilidade de recursos e atendimento de demandas da população, e por isso, demandam por respostas qualificadas e adequadas aos seus contextos (FREY, 2000; SOUZA, 2006; GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Estes exemplos demonstram que as políticas públicas são oriundas de diferentes motivações, imersas em contextos específicos, influenciados tanto pelas ideologias dominantes, momento histórico e dinâmicas do processo democrático. Neste sentido, Frey (2000) defende que, para a análise de políticas públicas em países em fase de amadurecimento de suas recentes democracias e economia em desenvolvimento, é necessário adaptar os instrumentos de análise. Uma vez que parte substancial do arcabouço teórico existente foi produzido e aplicado em democracias mais “estáveis”, sem o devido cuidado, corre-se o risco de se desconsiderar fatores socioculturais importantes para a implementação de PP adequadas ao cenário de países como o Brasil.

### **2.1.1 Definindo Políticas Públicas**

Como em diversas áreas do conhecimento humano, em permanente evolução e reflexão, não há uma definição cristalizada ou resposta única para a pergunta “O que é Política Pública?”. Para Heidemann (2009), até mesmo antes de buscar uma resposta sobre PP, é necessário refletir sobre os diversos conceitos de Política. Isso porque ao traduzir *public policy* para o português, se forma um termo que soa como redundante. Portanto, para além de tantos significados, este sintetiza a política como:

[...] A teoria [...] ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições políticos-administrativas (HEIDEMANN, 2009, p. 29).

Thomas R. Dye sintetiza que Política Pública se trata da escolha do que fazer e/ou não fazer. Ou seja, a própria omissão ou decisão intencional de não propor soluções (por tempo determinado ou indeterminado) e suas motivações, se revelam como uma Política Pública (SOUZA, 2006; HEIDEMANN, 2009). Já com foco em resolução de problemas, Gelinski e Seibel (2008) declaram que “As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas”.

Porém, tanto Souza (2006) quanto Frey (2000) enfatizam que superestimar ou limitar as PP a um processo “puramente racional” acaba por desconsiderar a complexidade e até mesmo, a essência destas. Para esses autores, há um conjunto multidimensional de fatores, permeados de debate e conflitos, que influenciam na formulação, implantação e operacionalização das PP.

Assim, também se deve levar em consideração que para formulação ou análise de PP, importa a forma com a qual grupos e indivíduos reagirão ou gerarão expectativas sobre os possíveis impactos positivos e negativos das ações propostas (FREY, 2000; SOUZA, 2006). Ou ainda, qual o papel e responsabilidade de cada ator envolvido para sua promoção, principalmente em um contexto de questionamento da pertinência ou ainda, capacidade do Estado em liderar ou promover determinada medida (ESTEVIÃO; FERREIRA, 2018; FREY, 2000; HEIDEMANN, 2009; SOUZA, 2006).

Esta é uma ação desafiadora, pois, no Século XXI, vive-se uma fluidez institucional de grande complexidade e contínua mutação das dinâmicas entre governos e os demais atores políticos, gerando novos desenhos e processos de governança. Assim, não só o papel dos governos nacionais e subnacionais tem sido questionado, mas também os atores e acordos supranacionais, as formas de participação popular e até mesmo, os próprios mercados (FREY, 2000; GELINSKI, SEIBEL, 2008; HEIDEMANN, 2009; SOUZA, 2006).

Por fim, Heidemann (2009) aponta que uma PP está calcada em dois elementos-chave para sua efetividade: intenção e ação. Assim, para o autor, apesar de verificada a intencionalidade de seus operadores, não existirá a PP de fato, sem o decorrer da ação. Ou seja, é a ação que materializa uma PP. Postas estas

considerações, entende-se a definição mais adequada para a proposta deste estudo é de que Políticas Públicas se configura como:

[...] 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) (SOUZA, 2006, p. 26).

Aqui se reforça a inserção deste estudo em um contexto democrático, por compreender que o PNAE se consolidou como uma Política de Estado, incorporando os valores constitucionais de 88. Desta maneira, não se pretende disputar princípios que foram consagrados na Carta Magna.

Ao contrário, pretende-se desenvolver os objetivos do estudo para que seus resultados contribuam no exercício de participação social e operacionalização do Programa conforme sua proposição. Ao mesmo tempo, é necessário que ao longo de seu desenvolvimento, se busque compreender não apenas os princípios constitucionais, mas toda a conjuntura do sistema sociopolítico atual, de maneira a formular proposições em consonância com os desafios atuais.

### **2.1.2 Classificação de Políticas Públicas**

Para melhor compreender as PP, é possível também classificá-las conforme sua natureza de atuação. Assim, segundo a proposta de Lowi (*apud* FREY, 2000; SOUZA, 2006), estas podem ser divididas em quatro tipos:

- a) Políticas Distributivas: com reduzido grau gerador de conflitos, por beneficiar a um grande número de grupos e indivíduos;
- b) Políticas Redistributivas: com elevado grau potencializador de conflitos, por impor medidas restritivas ou prejudiciais a determinados grupos;
- c) Políticas Regulatórias: o potencial conflitante é determinado pela configuração da Política e interferência dos grupos de interesse em suas definições de ordem burocrática, regulatória e proibitiva;
- d) Políticas Constitutivas ou Estruturadoras: Definem os condicionantes e regras para a aplicação das demais políticas citadas acima.

Vale recordar que a classificação de Lowi não é única existente, porém é a considerada como uma das mais relevantes por renomados autores. Porém, apenas para fins de contexto deste estudo, será compreendido como Políticas Distributivas, o que é classificado por Marshall e tantos outros, como Política Social, já que a Constituição brasileira assim denomina as políticas universais, ou de promoção de bem-estar social (SOUZA, 2010).

Outra questão pertinente, se trata das dimensões em que determinada PP se encontra e seu raio de atuação ou influência. Em revisão de literatura sobre o tema, Cavalcanti (2007) aponta para uma classificação de Nirenberg (2003) sobre o que esta e outros autores denominam como “fenômenos” da institucionalização das políticas. Neste caso, a classificação dos fenômenos ocorre quanto aos aspectos administrativos e da operacionalização destas (NIRENBERG, 2003 *apud* CAVALCANTI, 2007).

Assim, o Plano pode ser caracterizado como um documento em que se estabelecem os objetivos principais e os conjuntos de estratégias e diretrizes para uma PP. Já os Programas seriam a “expressão de uma política”, ou seja, um conjunto coordenado de propostas norteados pelos mesmos objetivos centrais, porém com foco específico em seus aspectos ou especificidades para atender ao pressuposto pela Política. Por fim, há ainda, os Projetos, atrelados aos Programas, mas com intervenções orientadas para o atendimento de populações ou situações específicas (NIRENBERG, 2003 *apud* CAVALCANTI, 2007).

Utilizando estes parâmetros, é possível então compreender não somente a nomenclatura do PNAE, mas também o contexto em que está inserido, ou seja, no hall de Políticas Sociais previstas na Constituição de 88, o PNAE se encontra no escopo dos variados Programas e Projetos do Ministério da Educação e suas autarquias, que por sua vez, devem utilizar o Plano Nacional de Educação (2014-2024) como referencial para ações e estratégias.

### **2.1.3 Análise de Políticas Públicas**

Assim como não há definições e classificações únicas para PP, também são diversos e variados os modelos de análise, cada qual com suas diferenciações e limitantes para a obtenção de respostas. Desta forma, as decisões para a escolha da

abordagem dependerão das definições técnicas e políticas daqueles que as pretendem utilizar (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018; GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Os modelos se configuram em tentativas de captar e registrar a realidade concreta em um conjunto de critérios, de forma que seja possível estudá-la. Como se trata abstração, estes apresentarão invariavelmente, alguma limitação.

Porém, como já mencionado, Frey (2000) destaca que as PP têm aspecto multidimensional, sendo necessário analisá-las desta forma. Para este e outros autores, os modelos devem contemplar nestes critérios, três diferentes prismas intimamente relacionados. São eles: *Polity* (ordenamento jurídico e institucional); *Politics* (o processo político em si, de natureza conflitiva para tomada de decisões) e; *Policy* (configuração das PP, processos e conteúdos das decisões). Neste sentido, diversos autores têm se debruçado para elaborar e testar novos modelos, aprimorando sua sensibilidade quanto aos critérios elencados acima.

O Modelo de processo, como denominado por Dye (2009), apresenta a abordagem mais referenciada para a análise de PP e está focada nas diferentes etapas de seu desenvolvimento, por isso que outros autores utilizam a nomenclatura de “ciclo da política”, a qual também utilizaremos. Sua vantagem sobre os demais modelos se constitui na subdivisão da sequência evolutiva das PP, permitindo uma melhor captação dos fatos pertinentes em cada uma de suas fases (DYE, 2009; FREY, 2000; GELINSKI; SEIBEL, 2008; SOUZA, 2006).

Assim pode-se compreender a política como um processo dinâmico, ao contrário de um objeto inerte ou de pouca plasticidade (DYE, 2009; FREY, 2000; GELINSKI; SEIBEL, 2008; SOUZA, 2006). Porém, Dye faz o alerta de que sua limitação se encontra na capacidade de análise do conteúdo produzido da política, debate da qual o autor reconhece a necessidade de aprofundamento.

Apesar da proposta central ser dividida em seis diferentes estágios, cada autor apresenta uma pequena variação ou incremento às fases do Ciclo da Política. Para fins deste estudo, vamos nos ater à proposta de Frey (2000) que sintetiza o processo em cinco etapas, como apresentado na sequência, no Quadro 1:

Quadro 1 — Ciclo da Política, segundo Frey (2000)

<b>Etapas</b>	<b>Descrição</b>
1) Percepção e definição de problemas	Reconhecimento dos problemas enfrentados pelos atores e assunção destes em sua agenda
2) Agenda-setting	Contempla a decisão por parte do governo, de quais problemas serão resolvidos. A escolha será influenciada pelas intervenções e capacidades dos diferentes atores (sociais, políticos, econômicos, etc).
3) Elaboração de programas e decisão	Formulação da política em si
4) Implementação de políticas	Aplicação do planejamento
5) Avaliação de políticas	Aferição do desenvolvimento e resultados da PP, sendo possível revisar processos, metas e outros

Fonte: FREY (2000)

É possível observar que somente na terceira etapa é que a formulação mais profunda da PP ocorre, sendo precedida pela etapa seguinte de implementação. Nesta, o que foi planejado deve ser posto em ação, seja pela disponibilização de recursos, construção de arranjos organizacionais ou outros aspectos necessários para se materializar a política (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018).

#### **2.1.4 Implementação de Políticas Públicas**

Em qualquer uma das fases do Ciclo de Política, fatalmente haverá um desafio ou ponto crítico específico para que se concretize uma PP, mas pode-se considerar as fases de Formulação e a Implementação como as mais sensíveis e com maior potencial de influenciar no sucesso ou insucesso de uma política (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018). Como abordado no tópico anterior, a etapa de formulação está relacionada à tomada de decisões, instando sobre quais medidas serão necessárias para transmutar as propostas das PP em ações que produzam os resultados esperados por todos os atores sociais envolvidos. É nesta etapa que os demais modelos de análise (já citados) podem trazer contribuições mais aprofundadas em relação à definição do conteúdo da PP e os processos de disputa envolvidos (ESTEVÃO; FERREIRA, 2018; LOTTA, 2010; SOUZA, 2006).

Já a fase de Implementação se constituirá pela série de ações a serem tomadas para materializar a etapa de formulação. Neste momento, por vezes será necessário adaptar o planejado à realidade de uma conjuntura ou eventuais embates na relação

do Estado com a sociedade, com seus operadores e outros, por exemplo (CAVALCANTI, 2007; ESTEVÃO; FERREIRA, 2018; LOTTA, 2010; SOUZA, 2006).

Uma das possibilidades de a fase de Implementação ser considerada crítica pode estar atrelada ao pensamento moderno e positivista dos próprios estudiosos de PP, que se dedicavam mais ao processo de formulação (CAVALCANTI, 2007). Esta linha de raciocínio leva em consideração de que a implementação seria uma consequência dos atos ali planejados. Esta visão essencialmente administrativa e de alta rigidez hierárquica, também conhecida como *top-down*, tem como premissa, a coordenação ancorada na autoridade (CAVALCANTI, 2007; LOTTA, 2010; SOUZA, 2006).

Desta feita, este modelo pressupõe que o processo decisório cabe aos atores políticos e a execução estaria a cargo da administração pública. No caso de verificação da necessidade de correção de falhas ao longo do processo, as conclusões invariavelmente apontarão que houve controle imperfeito ou de que não havia adequada coordenação entre os diferentes elos da cadeia (CAVALCANTI, 2007; LOTTA, 2010). Em uma visão simplista, melhorar o processo de comunicação ou limitar a liberdade de atuação e decisão dos implantadores (discricionariedade decisória) seriam exemplos de proposições que visam alcançar os objetivos elencados pelos formuladores.

Por sua vez, a tendência científica que busca compreender o processo de implantação como a intensa interação de diferentes atores e manifesta nos diversos conflitos de interesse, é denominada de *bottom-up* (CAVALCANTI, 2007; LOTTA, 2010). Sua preocupação não está focada na prescrição do que deveria ser feito, mas o “porque” e “como” o processo está se desenrolando em determinada direção. Nesta abordagem, a preocupação da análise está em captar o que os diversos atores estão fazendo e quais seus comportamentos durante sua relação com a PP (CAVALCANTI, 2007; LOTTA, 2010).

Assumindo que as percepções e significados da política podem ser diferentes e relevantes para a análise, esta pode evidenciar o comprometimento em nível ideológico, as pressões e interesses dos diversos grupos de pressão, a capacidade de alocação de recursos, aderência aos objetivos, entre tantos outros (CAVALCANTI, 2007; HEIDEMANN, 2009; LOTTA, 2010). O pressuposto de Heidemann (2009) é de que este modelo pode auxiliar no desenvolvimento de um processo decisório da PP,

de caráter participativo e dialógico, em consonância com as práticas democráticas e desafios dos tempos presentes.

Em outras palavras, nesta abordagem, a implementação não seria considerada uma consequência da etapa de formulação, mas a continuidade desta. Também não haveria uma separação entre processo político/decisório e administrativo/ação, mas justamente o contrário. O processo todo é considerado como *continuum* e permeado de intencionalidade de outros atores envolvidos no processo, não somente dos formuladores (CAVALCANTI, 2007).

Neste sentido, seria possível concluir a existência de disputa binária entre as abordagens para analisar a implementação de PP e quais seriam os resultados mais relevantes para estas. Mas apesar das sistematizações teóricas, na realidade fática ocorre uma sobreposição dos fenômenos representados nestas perspectivas, que horas são antagônicas e em outros momentos, convergentes (CAVALCANTI, 2007; LOTTA, 2010).

Em outras palavras, enquanto a visão *top-down* permitirá a análise dos resultados adquiridos ou a conformação aos objetivos originais (importante para analisar a efetividade da alocação de recursos, por exemplo), a visão *botton-up* será capaz de avaliar a performance da política (apresentando inovação e potencialidades que podem servir para incrementar ou renovar a política, por exemplo) (LOTTA, 2010). Considerando o contexto de demanda por uma gestão eficiente e dinâmica da “coisa pública”, ambas as abordagens apresentam contribuições relevantes (CAVALCANTI, 2007; LOTTA, 2010).

Por fim, vale salientar as considerações de Frey (2000) sobre a multidimensionalidade das políticas (*Polity-Politics-Policy*) e a necessidade de analisá-las com esta perspectiva. Desta forma, a decisão por utilizar as duas abordagens de forma combinada é vantajosa para os estudiosos de PP, permitindo captar com mais nuances, a complexidade fatural dos fenômenos observados (LOTTA, 2010).

## 2.2 REFERENCIAIS DE CONTROLE SOCIAL

Este tópico se concentrará em trazer alguns conceitos e abordagens da literatura especializada sobre o Controle Social na administração pública. Porém,



primeiro se discorrerá sobre o surgimento do Controle Institucional (que inclui também o Controle Social) e um breve contexto atual do Controle Burocrático, de forma a buscar a compreensão do Controle *latu sensu* e “onde e como opera” o Controle Social no contexto do PNAE.

### **2.2.1 O Controle Burocrático no Brasil**

De origem francesa (*contrôle*), o termo controle foi incorporado ao Direito Brasileiro em 1941, por meio da monografia de Seabra Fagundes com o título “O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário” (SILVA, 2002). A origem do termo francês se remete de registros duplicados em pergaminhos e/ou rolos de papel, com a intenção de verificar se as informações constantes na cópia eram exatas às originais (FAREZENNA, 2010).

Já a expressão em português, assim como seu cognato em inglês (*control*), assim como o histórico de autoritarismo no contexto brasileiro, acaba por reforçar uma conotação de dominação, poder e cerceamento (SILVA, 2002). Possivelmente esta significação seja uma das causas do receio e desconforto de tantos atores sociais com seu conceito e práticas (FAREZENNA, 2010; SILVA, 2002).

Sua presença já constava no hall das funções administrativas das teorias clássicas, assim como, na Teoria das Organizações. Porém, na esfera do Estado, o Controle pode se manifestar em sentido mais amplo, como na regulação do próprio poder, via o sistema de freios e contrapesos (SILVA, 2002). Nos Estados Democráticos Modernos, como o brasileiro, este sistema de controle se manifesta por exemplo, na separação e independência dos poderes, como previsto na Constituição de 88 (FAREZENNA, 2010).

Em linhas gerais, atualmente as instancias de controle são classificadas conforme sua posição em relação à instituição controlada (como Controle Interno e Externo) e o foco de atuação daquele controle exercido (ênfase em processos ou resultados) e assim por diante (FAREZENNA, 2010). Este conjunto de instituições é denominado por Filgueiras (2018) como Burocracias de Controle e estas são tão diversas e complexas que se configuram em um sistema, que pode ser denominado de “ecologia de burocracias”.

Por outro lado, autores como Farenzena (2010) conceituam todo o aparato do Controle do Estado como Controle Institucional, incluindo até mesmo o Controle Social. Isso porque para legitimar e regular a atuação do controle societal dentro do arcabouço da máquina pública, é necessário institucionalizar este espaço. Desta forma, para a autora, não haveria contradição entre o Controle Burocrático e o Controle Social, vez que fariam parte de toda a estrutura de controle, com hierarquia e atribuições específicas (FARENZENA, 2010).

No Brasil, o Controle Institucional se estruturou primeiramente através do Controle Burocrático Interno, que ocorreu a partir da Reforma Administrativa de 1967. Inserida na Constituição promulgada pelo governo militar neste ano, tal reforma visava a normatização de processos e maior dinamismo às políticas de desenvolvimento do período (BRESSER-PEREIRA, 2001; SILVA, 2002).

A partir da redemocratização, o Controle Externo também passou a configurar como mais uma possibilidade de auto regulação dos poderes, especialmente do Legislativo sobre os atos do Executivo, e sobretudo através da assessoria dos Tribunais de Contas. Por fim, o judiciário também teria esta possibilidade ampliada, com o fortalecimento institucional do Ministério Público para proceder em investigações e instaurar inquéritos para buscar a responsabilização ou correção de atos dos agentes públicos (FARENZENA, 2010; PALUDO, 2015; SILVA, 2002).

Para exercer suas funções e cumprir com suas obrigações no controle burocrático, estas instituições acabam por contar com uma estrutura funcional altamente gabaritada e especializada (FILGUEIRAS, 2018). Por demandar alta performance, os servidores destas instituições são programados/formados em uma cultura institucional para seguir uma série de procedimentos altamente regimentados. Em tese, este conjunto de fatores impediria a politização de sua atuação (FILGUEIRAS, 2018).

Este ecossistema de controle institucional burocrático tem se consolidado de forma incremental ao longo dos últimos 30 anos, por uma série de fatores endógenos e exógenos. Entre eles, estão a delegação de atribuições e poderes coercitivos a partir da reforma do Estado dos anos 90, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a percepção popular de desconfiança em relação aos operadores políticos e maior demanda da sociedade por *accountability* e combate aos escândalos de corrupção (FILGUEIRAS, 2018; SILVA, 2002).

Porém, o arranjo institucional das burocracias de controle apresenta uma situação em que apesar de cada uma destas constar com competências específicas e complementares, acabam também por apresentar sobreposições de ações e responsabilidades. Apesar da potencialidade desta conjuntura para se desenvolver ações interativas, colaborativas e coordenadas deste ecossistema de controle, na avaliação de Filgueiras (2018), nos últimos anos tem ocorrido justamente o oposto.

Isto acaba por acarretar duplicação ou criação de órgãos e processos paralelos e que acabam por interferir também na dinâmica da administração pública, inclusive em conflitos de competência. Ou seja, para além de estratégias e voluntarismo de alguns agentes para o enfrentamento da corrupção ou outras temáticas, Filgueiras (2018) indica que no contexto atual, o sistema de *accountability* tem causado mais impacto na discricionariedade de implementação de políticas públicas do que em sua eficiência.

Isso porque, condutas ou interpretações fora de padrões muito bem delimitados, por parte de burocratas de controle, podem suplantar o poder decisório de outras esferas do Estado, responsáveis pela execução de políticas ou procedimentos sob avaliação. Como resultado, o aumento do risco potencial de impacto negativo sobre custos e resultados das políticas (FILGUEIRAS, 2018).

### **2.2.2 Controle Social e Participação**

Autores como Carvalho (2013) e Cortês (2005) afirmam que algum tipo de ação colegiada em políticas públicas, embora sem expressiva representação ou ainda, poder de decisão, já era uma realidade de longa data em nosso país, como os Conselhos Municipais de Educação do Brasil Império. Já nos anos 1930, há registros de comissões gestoras, como nos Institutos de Aposentadoria e Pensões ou o Conselho Nacional de Saúde (CNS), que permanece até os dias atuais (CARVALHO, 2013; CORTÊS, 2005; CICONELLO, 2014).

Sobre os Conselhos dos anos 1930, Hochman (2005) salienta que o interesse do governo varguista na implantação destas instâncias estava mais relacionado à legitimação do movimento de modernização da burocracia estatal. Por consequência, o projeto autoritário inspirado em regimes europeus que lhe eram contemporâneos, buscava aprofundar sua influência através do apoio em diversos extratos sociais,

principalmente das elites industriais e classes trabalhadoras urbanas (BRESSER-PEREIRA, 2001; CARVALHO, 2013; HOCHMAN, 2005; CICONELLO, 2014).

Não obstante, o Controle Social que preconiza a participação popular surge a partir dos movimentos sociais nas décadas de 70 e 80, durante o processo de redemocratização (CORTÊS, 2005; CICONELLO, 2014). Apesar das limitações impostas pelo regime militar às liberdades de associação e de expressão, estes movimentos encontraram espaços e formas de atuação para pautar a crítica a aquele momento político específico do país (MEDEIROS, MATIAS PEREIRA, 2003; CICONELLO, 2014). Debatiam assim, a formulação de uma democracia que superasse o modelo meramente representativo e que também promovesse acesso à participação direta no processo decisório de políticas públicas (CARVALHO, 2013; CORTÊS, 2005; MEDEIROS, MATIAS PEREIRA, 2003; CICONELLO, 2014).

As Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs) da Igreja Católica se destacaram neste processo, devido a sua grande capilaridade em todas as regiões do país (CARVALHO, 2013; CICONELLO, 2014). Sua influência promoveu a fundação de entidades de classe, partido político e associações de interesses locais, de defesa de direitos e tantos outros. Vale lembrar que Organizações Não Governamentais (ONGs) também tiveram papel de destaque neste processo, permitindo inclusive, o financiamento da estruturação de alguns destes grupos organizados (CICONELLO, 2014).

Dentro da estrutura estatal, sobressaíram a atuação da academia e das gestões municipais administradas por grupos políticos de cunho mais voltados à temas sociais ou progressistas (CARVALHO, 2013). No caso das universidades, as escolas de medicina e saúde proporcionavam debates e desenvolvimento de propostas de um novo modelo de assistência à saúde. As contradições observadas na ineficaz atuação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e do modelo “hospitalocentrico” eram ricas fontes de dados e experiências para as reflexões de professores e estudantes em meio ao atendimento à população (CARVALHO, 2013).

Já em âmbito municipal, também surgiram experiências de gestões que tentavam viabilizar serviços de assistência à saúde, especialmente a voltada para os municípios de mais baixa renda. Neste sentido, evidencia-se a adoção de práticas internacionais sucedidas e amplamente discutidas naquele momento, como as equipes multiprofissionais de saúde, focadas no atendimento primário (CARVALHO, 2013).

É através da atuação deste e outros conjuntos de movimentos e atores sociais, que propostas para o direito à segurança social foram encaminhadas para debate e definição do Título VIII da Ordem Social na carta constitucional de 1988. Esta foi uma emblemática conquista de iniciativas populares durante o processo de redemocratização, que pronunciavam um novo paradigma “participacionista” no desenvolvimento de políticas públicas (CORTÊS, 2005; GOHN, 2016). Isso porque se inseriu na Constituição Federal de 1988, que os conselhos gestores seriam um instrumento de participação, com o fim de descentralizar decisões e orçamentos, permitindo que outros atores sociais além dos burocratas estatais, interferissem nestes processos, de forma democrática (SANTOS; GUGLIANO, 2015).

Estudiosos e entusiastas daquela época então previam o nascimento de um processo pedagógico e político de participação até então não experimentado no Brasil (GOHN, 2016). A sociedade civil não seria refém somente de uma interlocução temporal, derivada dos pleitos eleitorais, mas poderia acessar o poder e exercer o controle social. Nestes espaços se apresentariam pautas das populações locais e regionais e se avaliaria a adequação das políticas públicas aos seus interesses (GOHN, 2016; SANTOS; GUGLIANO, 2015).

A representação deveria ocorrer de forma mista, com representantes eleitos pela sociedade civil e indicados pelo Poder Público, gerando um espaço propício para debate, embates e disputas entre as diversas correntes de pensamento, estimulando a pluralidade política (GOHN, 2006). Ou seja, os atores sociais participantes destes espaços e a gestão pública precisariam compreender que este era um espaço legítimo de conflitos de interesses, que fazem parte do processo democrático de governança (GOHN, 2006).

Logo após a promulgação da moderna Carta Magna, o país enfrentaria já no início dos anos 1990, um cenário desafiador aos princípios celebrados nesta Constituição (BRESSER-PEREIRA, 2001; SILVA, 2002). Somadas às mudanças no cenário político e econômico mundial, com aumento da competitividade e pressão por adoção de conceitos neoliberais, o alto endividamento público e crises já no primeiro governo democraticamente eleito, houve um movimento de forte questionamento do papel do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2001; SILVA, 2002).

Com isso, instituiu-se uma nova reforma administrativa, com a premissa de que havia uma crise do modelo de Estado, em que a ineficiência seria causada por uma gestão burocrática (que sequer teria superado práticas patrimonialistas), somada com

o desgaste do modelo econômico desenvolvimentista, que teria distorcido o peso do Estado no setor produtivo e agravado o desequilíbrio das contas públicas (BRESSER-PEREIRA, 2001; SILVA, 2002).

Junto com a adoção do Plano Real, na área econômica e inspirado na *New Public Management*, o modelo gerencial foi apontado como solução para todo o cenário descrito acima. Uma das premissas desta reforma era de que seria necessário devolver a “coisa pública” para a sociedade, aprofundando práticas de bases democráticas, como a descentralização da gestão de políticas e elevação do Controle Social (BRESSER-PEREIRA, 2001; SILVA, 2002).

Com estas premissas, o Controle Burocrático seria então combinado com o Controle de Resultados, Controle Contábil de Custos, Controle por quase-mercados e o Controle Social. Esta proposta, em alguma medida, contemplava parte dos anseios dos grupos políticos de diversos matizes ideológicos, pois adensava a gestão com foco em resultados, com a demanda por ampliar os canais de participação democrática (BRESSER-PEREIRA, 2001; SILVA, 2002).

Porém, Silva (2002) e Gohn (2016), em momentos históricos bem distintos, apontam para alguns receios e falhas deste novo processo de administrar a coisa pública. Para o primeiro, após pouco menos de 10 anos de implantação da reforma, diversos estudos já apontavam para uma preocupação sobre os meios disponíveis para o exercício adequado do Controle Social. Uma de suas premissas era de que o mesmo seria capaz de compensar a rigidez do Controle Burocrático, a ponto de reduzi-lo, porém a própria noção de *accountability* não estaria devidamente estabelecida no tecido social brasileiro.

Por sua vez, Gohn (2016) indica que passadas duas décadas, o Controle Social estaria se manifestando de forma cartorial, legitimando atos dos gestores públicos para se evitar cortes de repasses. Assim, a frustração de expectativas de algumas organizações e movimentos da sociedade civil, que a descentralização orçamentária também significaria o compartilhamento de poder, seria uma das causas de desarticulação de atores sociais.

Em comum, Cortês (2005), Gohn (2016) e Silva (2002) apontam questionamentos sobre o processo de amadurecimento da democracia brasileira, como uma das questões a ser investigada para as falhas do Controle Social, já que a democracia depende de uma cidadania ativa e participante. Entre os diagnósticos, são apontadas algumas possíveis causas, como: a distância da democracia formal da

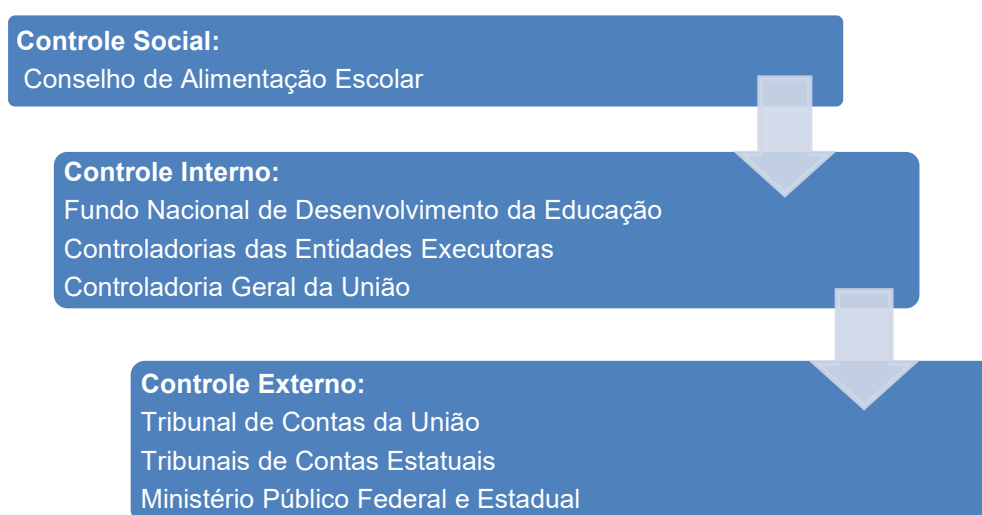
democracia real; as persistentes crises e instabilidades econômicas; ineficácia de aplicação das leis e; os processos políticos em si, sucedidos por diversos escândalos de corrupção e que descreditam as instituições democráticas.

Neste caldo de fenômenos, a própria cidadania acabaria por ser relativizada em um “contrato social informal” de convivência. O cidadão não exige, mas também não é exigido pelo Estado, representado pela burocracia gerencialista, mas ainda baseada em práticas patrimonialistas (BARDDAL, 2018; SILVA, 2002).

### 2.2.3 Mapeando o Ecosistema de Controle no PNAE

O Conselho de Alimentação Escolar é a primeira instância da hierarquia de controle institucional do PNAE, que é composta também pelo FNDE e os entes federativos que compõe toda a cadeia de ensino e de órgãos de controle externo. Cada uma destas entidades apresenta uma modulação de competências e ferramentas que possibilitem a aplicação dos normativos do programa (FARENZENA, 2010). Esta relação de órgãos e entidades é apresentada abaixo na figura 01.

Figura 1 — O Ecosistema de Controle do PNAE



Fonte: Elaborado pelo autor (2020).

Os controles Interno e Externo ocorrem via órgãos de Estado, com competências específicas para cada órgão na cadeia de controle hierárquico, mas também, de forma complementar, o que em tese, não geraria sobreposição entre suas

atuações. No caso entre FNDE e CGU, enquanto o primeiro envolve-se apenas com o controle de suas áreas específicas, a segunda desenvolve um papel de supervisão dos sistemas federais relacionados à ouvidoria, e Controle Interno, inclusive com auditorias e ações mais voltadas para a prevenção e combate à corrupção (CGU, 2020). Conforme o nível de governança, as EEx podem apresentar estrutura institucional com lógica similar ou até mesmo, um controle interno imposto por terceiros.

Em relação ao Controle Externo, há principalmente, as figuras dos Tribunais de Contas da União e Estaduais, que se dividem entre os seus objetos de análise, ou seja, a origem de recursos. Assim, enquanto tribunais estaduais analisam contas do Estado e seus respectivos municípios, o TCU focaliza sua atuação sobre a aplicação dos recursos federais em sua estrutura e políticas públicas, para seu aperfeiçoamento (TCE PR, 2020; TCU, 2020). Porém, no caso do PNAE, apesar de distintas fontes, os certames para aquisição de alimentos, salvo alguma exceção ou outra, serão os mesmos, sendo possível ocorrer uma sobreposição de atuação de diferentes tribunais.

As prestações de contas são analisadas por servidores técnicos e apresentados com parecer que pode basear a atuação de outros órgãos, mas principalmente ao legislativo das três esferas federativas, que votam pela aprovação de contas dos gestores executivos (FARENZENA, 2010). Conforme planos estratégicos e planos internos, podem desenvolver ações de fortalecimento do Controle Social, como o projeto do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE PR) “É da Sua Conta!”, que através de capacitações e outras ações dirigidas, visa o fortalecimento de uma cultura de participação social e o Controle Social (TCE PR, 2020)..

Por fim, a atuação do Ministério Público (MP) também ocorre em nível territorial ou federal, abarcando suas competências, conforme suas esferas de atuação. De forma distinta aos demais órgãos, por não compor os três poderes e apresentar independência funcional, o MP apresenta maior liberdade de atuação conforme convicção de seus membros e núcleos de atuação, para garantir o interesse público (FARENZENA, 2010; MPF, 2020).



#### 2.2.4 Competências do CAE

Como apontado anteriormente, o CAE é definido pela legislação como um colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, responsável por acompanhar a operacionalização da política em nível local (BRASIL, 2009; FARENZENA, 2010). Na sequência, serão apresentadas algumas observações acerca dos termos.

O Controle Social ocorre via colegiado, porque sua natureza de atuação e decisões estão relacionadas a um objeto complexo (a execução de uma política pública em determinado contexto). Assim, é importante que a tomada de decisão seja determinada pela vontade de um conjunto de indivíduos e não se restrinja à de um agente específico (MARRARA, 2011; TCU, 2017).

O CAE é considerado fiscalizador, pois cabe a este, o papel institucional de verificar, de forma independente, a correção de procedimentos e adequação de toda a cadeia de processos e tomadas de decisão na gestão da Alimentação Escolar (TCU, 2017). Permanente porque sua atuação em prol do interesse público não se limita a um momento ou fase específica, mas de um *continuum* na execução da política pública (FARENZENA, 2010; TCU, 2017).

Deliberativo, pois o CAE é legitimado a não apenas a emitir parecer sobre a prestação de contas anual de gestão. Mas também de determinar que, na demanda do público por ações específicas ou ainda, por alguma falha ou omissão da administração pública, ocorram ajustes na Alimentação Escolar, para que a mesma seja executada em conformidade com o arcabouço legal e entregue alimentos de qualidade nutricional para seu público (FARENZENA, 2010; TCU, 2017; TRICHES; KILIAN, 2016).

Por fim, apresenta também caráter de assessoramento, no sentido de apoiar a gestão e demais instâncias da administração pública, na implementação e correta execução do PNAE. Seja através da coleta de dados e prestação de informações que permitam a avaliação de efetividade, pertinência de medidas tomadas no cotidiano da Alimentação Escolar e seu desempenho (TCU, 2017).

## 2.3 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Para melhor compreender a Alimentação Escolar como uma PP, é mister revisitar o seu histórico, assim como, identificar os principais atores sociais que a promoveram, influíram na tomada de decisões e operacionalizaram o PNAE ao longo de pouco mais de seis décadas. Na sequência, são apresentados aspectos de sua operacionalização.

### 2.3.1 Primeiros Passos da Alimentação Escolar como Iniciativa Governamental no Brasil

Documentos do início do século XX já apontavam a presença das “Caixas Escolares” e entidades maçônicas, como responsáveis pela oferta de alimentos para escolas no Mato Grosso (STOLARSKI; HAMERSCHMIDT, DE OLIVEIRA; 2014). Estas contemplavam o fornecimento de uniformes, materiais didáticos, alimentos e outros para os estudantes carentes (GUIMARÃES, 2013; PEIXINHO, 2011; STOLARSKI; HAMERSCHMIDT, DE OLIVEIRA; 2014).

Mas é no seio do Instituto de Hygiene, a partir de 1922, que se obtém os primeiros registros acerca do debate da oferta de Alimentação Escolar (AE) no campo técnico e científico brasileiro (GUIMARÃES, 2013; PEIXINHO, 2011). Ao mesmo tempo, neste período, iniciativas governamentais de assistência a estudantes mais pobres começavam a surgir em alguns poucos Estados, como São Paulo, por exemplo. Estas iniciativas ocorreram de maneira mais significativa a partir da década seguinte, com a obrigatoriedade da escolarização das crianças (PEIXINHO, 2011; STOLARSKI; HAMERSCHMIDT, DE OLIVEIRA; 2014).

Porém, para fins de compreensão da política em nível nacional, a seguir é disposta uma relação de eventos históricos mais relevantes que calcaram o caminho para uma Alimentação Escolar pensada e desenvolvida como política pública em nível nacional:

Quadro 2 — Acontecimentos precursores à Alimentação Escolar como Política Pública

<b>Ano</b>	<b>Acontecimento</b>	<b>Repercussão/Importância</b>
1923	I Congresso Brasileiro de Higiene	Entre seus vinte temas, abordou sobre a alimentação pré e escolar.
1939	Ministério da Educação e Saúde publica a primeira portaria para regimentar a forma de oferta de alimentos e cuidados sanitários necessários	Mitigar divergências e contrariedade de professores sobre a interferência dos agentes do governo central, nas experiências locais de alimentação servida nas escolas.
1940	Decreto-Lei Nº 2.478, de 5 de Agosto	Criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), como parte de políticas de proteção ao trabalhador, propunha a oferta de alimentos, de forma a complementar às necessidades dos operários dos grandes centros urbanos.
1942	Liderada por Dante Costa, a Secção Técnica do SAPS, cria um serviço de desjejum para aproximadamente 1.000 escolares filhos de trabalhadores.	A oferta estava condicionada da participação do público alvo no projeto, mediante acompanhamento clínico de seu desenvolvimento.
1945	Decreto-Lei Nº 7.328, de 17 de Fevereiro	Avaliando a proximidade do final da II Guerra e suas repercussões, o governo instituiu a Comissão Nacional de Alimentação (CNA).
1946	Fundação do Instituto Nacional de Nutrição (INN) na Universidade do Brasil.	O Instituto se tornou em um importante centro de estudos da nutrição.
	Geografia da Fome - Josué de Castro	Sua obra foi de grande relevância para os estudos acerca da alimentação e nutrição. Esta se deu pelo ineditismo em apontar que as bases das deficiências alimentares e nutricionais brasileiras (e aí incluída a fome) estavam calcadas em problemas sociais.
	Organização das Nações Unidas (ONU) criou o Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atual Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).	Estruturou uma série de estudos, debates e programas de apoio a políticas focadas na infância.
1947	Informes e discussões acerca da alimentação escolar começam a ser registradas nos Arquivos Brasileiros de Nutrição (ABN), em especial o editorial “Melhoria da Alimentação do Escolar Brasileiro”.	Periódico de circulação internacional fundado em convênio com a nova-iorquina <i>Nutricion Foundation</i> foi importantíssimo para subsidiar o debate acerca da implementação de um programa de alimentação escolar no Brasil.
1948	1ª Conferência Latina Americana de Nutrição em Montevideú, promovida pela ONU.	A conferência é um dos marcos na elaboração de proposta para que os Estados participantes aderissem à oferta de AE como medida de combater a desnutrição infantil.
1950 a 1953	Críticas ao servimento de alimentos em escolas e diversos estudos sobre inquéritos alimentares no ambiente escolar foram publicados na imprensa.	As discussões acerca da AE que estavam restritas aos círculos acadêmicos e técnicos, neste período começaram a atingir também a opinião pública.
1952	o CNA lançou o 1º Plano Nacional de Alimentação, com a nomenclatura de “Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil”.	O programa foi considerado ousado e apresentava várias frentes de atuação e comissões temáticas de profissionais (principalmente) da saúde se formaram para promover a capacitação de agentes locais, especialmente em relação à AE.
1953	Instituída a Divisão de Educação Extra-Escolar do Ministério da Educação e Cultura (MEC)	A Divisão abrigará e coordenará os grupos responsáveis por instituir a Alimentação Escolar.

Ano	Acontecimento	Repercussão/Importância
1954	CNA lança material orientativo junto ao MEC, chamado de “Cartilha da Merenda Escolar”.	O documento defendia que um Programa Nacional de Alimentação Escolar seria um instrumento para combate à fome e mazelas da desnutrição

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Para compreensão do contexto histórico, é importante frisar que estes eventos se iniciam no período a “Era Vargas”, que promoveu o início da modernização do estado brasileiro, valorizando algumas pautas sociais e trabalhistas, que deram ao mandatário o título de “Pai dos Pobres” (HOCHMAN, 2005; SAVIANE FILHO, 2013; SILVA, 1995). Com a nova conjuntura política, grupos como o movimento sanitarista foram contemplados e convidados a participar de esferas consultivas, pois auxiliavam a legitimizar o regime (HOCHMAN, 2005).

Nos anos 1940, são instituídas diversas ações de favorecimento ao trabalhismo, como a instituição do Salário Mínimo, do descanso semanal e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), apontado no quadro acima (SILVA, 1995; PIPITONE, 1997; PEIXINHO, 2011). Neste contexto, é notável a relevância e contribuição do médico e geógrafo Josué de Castro para os estudos acerca da alimentação e nutrição, buscando compreender os determinantes sociais da fome.

Ainda na década de 40, devido aos desdobramentos da 2ª Guerra Mundial, o Brasil havia sofrido com severo desabastecimento de alimentos e Josué de Castro foi chamado para instituir o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN) em outubro de 1942. Esta oportunidade permitiu que este reorganizasse não somente o abastecimento nacional, mas que também estruturasse um projeto científico e administrativo-político sobre a área de alimentação e nutrição (ANDRADE, 1997; PIPITONE, 1997; VASCONCELOS, 1999).

Nos artigos que publicava nos Arquivos Brasileiros de Nutrição (ABN), é visível a influência de Josué de Castro ao defender a necessidade de se realizar um diagnóstico sobre as necessidades nutricionais dos escolares das diferentes regiões brasileiras, além da preocupação acerca das fontes de financiamento da oferta dos alimentos servidos (PIPITONE, 1997; STOLARSKI, 2005; PEIXINHO, 2011; VALERIANI, 2011). Isto por conta da preocupação com a constante interrupção por parte do governo federal, dos diversos programas públicos já propostos.

Apesar da grande instabilidade políticas no último mandato de Vargas, em 1952 o CNA lançou o 1º Plano Nacional de Alimentação (ANDRADE, 1997; PIPITONE,

1997; STOLARSKI, 2005; PEIXINHO, 2011). Segundo Peixinho (2011), no ano seguinte, dos 25 estados existentes à época, 14 já tinham sido visitados e ações como a oferta de alimentação para trabalhadores e escolar eram implantadas.

Com apoio financeiro do FISI, havia principalmente, a oferta de leite em pó. Desta forma, boa parte do treinamento às equipes locais estava focada no correto preparo dos alimentos doados, com enfoque especial para os aspectos sanitários. Os estados tinham a responsabilidade de complementar a oferta com outros alimentos, porém esta não ocorria de maneira satisfatória (PEIXINHO, 2011; SAMOFAL, 2017).

### **2.3.2 Estabelecendo o Marco Legal em Nível Nacional**

Após tantos anos de debates e articulações, em 31 de março de 1955, o presidente Café Filho institui a Campanha de Merenda Escolar. Este é considerado o primeiro marco legal da política pública de AE de abrangência nacional e única das propostas do CNA a ter continuidade (SILVA, 1995; PIPITONE, 1997; STOLARSKI, 2005; PEIXINHO, 2011).

Entre os fatores decisivos e marcantes da Campanha de 1955, destaca-se a designação da responsabilidade do governo federal em estruturar as ações desta área e o provisionamento financeiro da união, até então inexistente. Para tanto, a articulação com organismos internacionais como a FAO e FISI foi imperativa para que houvesse a viabilidade de distribuição de alimentos, o que foi facilitado pela parceria já existente desde 1952 (PIPITONE, 1997; STOLARSKI, 2005; PEIXINHO, 2011; VALERIANI, 2011; SAMOFAL, 2017).

Os convênios baseavam-se na doação de alimentos ou compra com valores abaixo do mercado. Cabe ressaltar que parte significativa dos alimentos foram disponibilizados devido à supersafra agrícola dos Estados Unidos, concomitante com o final da guerra das Coreias (PIPITONE, 1997; STOLARSKI, 2005; PEIXINHO, 2011; SAMOFAL, 2017). Na sequência, este e outros eventos desta fase são apresentados resumidamente no Quadro 03 e complementados por observações pertinentes ao período.

Quadro 3 — Acontecimentos da implementação da Alimentação Escolar como Política Pública.

<b>Ano</b>	<b>Acontecimento</b>	<b>Repercussão/Importância</b>
1955	Decreto nº 37.106, de 31 de Março	Instituída a Campanha de Merenda Escolar
1956	Decreto nº 39.007, de 11 de Abril	Adição do termo “Nacional” na nomenclatura, de forma a reforçar o âmbito de atendimento em todo o território brasileiro.
1959	A Campanha Nacional da Merenda Escolar passa a ser subordinada diretamente ao Diretor-Geral do Departamento Nacional de Educação	Com a medida, a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) ganha maior autonomia administrativa.
	Decreto nº 45.582, de 18 de Março	Visava a melhoria do valor nutritivo dos produtos ofertados, assim como medidas para baratear custos dos produtos e logística. Também propunha o aperfeiçoamento nos métodos educativos sobre a “correta” alimentação
1961	A Agência Americana de Desenvolvimento Internacional (USAID) lança a “Aliança para o Progresso”.	Defendia a promoção da economia local e mitigação das mazelas sociais, fortalecendo os laços dos EUA com os países da região.
1964	Golpe Militar	Crise institucional e afastamento de agentes políticos do debate e proposição via exílio (como Josué de Castro), prisões e outros. Início de gradual guinada ideológica nas políticas públicas.
1965	Decreto nº 56.886 de 20 de Setembro	A CNME passa a ser reformulada e passa a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar
1966	Lançamento do Programa de Almoço Escolar.	A medida propôs a oferta de uma refeição completa, composta por vários grupos de alimentos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

A partir de 1959 uma série de acontecimentos tumultuou o cenário político nacional e internacional. Os irmãos Castro obtiveram sucesso com a Revolução Cubana, o que gerou grande preocupação dos Estados Unidos e nos governos de toda a América Latina que não estavam alinhados ao comunismo e União Soviética (ANDRADE, 1997). Internamente, a eleição e repentina renúncia de Jânio Quadros trouxeram um novo período de instabilidade à infante democracia brasileira. Após tumultuado processo, João Goulart assume a presidência, gerando intensificação nas polarizações e pressões externas, resultando no Golpe Militar de 1964 (MOTTA 2010; RIBEIRO, 2009).

De forma a deter os avanços de uma escalada comunista na América Latina, os EUA ampliaram seus programas de apoio ao combate à pobreza na região (ANDRADE, 1997; PIPITONE, 1997). Assim, a “Aliança para o Progresso” acaba exercendo uma influência relevante, dado que Washington financiada e auxilia na

implementação de diversas ações (PEIXINHO, 2011; PIPITONE, 1997; RIBEIRO, 2009).

Esta parceria refletiu em cooperação em diversas áreas, mas para o interesse desta revisão, cabe limitar-se sobre o fornecimento da AE, estoques de alimentos para áreas atingidas pela seca e ações para o desenvolvimento rural (PIPITONE, 1997; RIBEIRO, 2009). Estas medidas, mesmo que fortemente questionadas por seu claro caráter “imperialista”, contraditoriamente foram fundamentais para o fortalecimento do programa brasileiro. Além da oferta de gêneros alimentícios, nesta época em que se aprofundou a cadeia logística da AE, houve formação de profissionais em larga escala, além da doação de maquinário industrial para processamento de alimentos (MOTTA 2010; PEIXINHO, 2011; PIPITONE, 1997; RIBEIRO, 2009).

O fator de grande debate e que trouxe reflexos nos hábitos alimentares brasileiros foi justamente a oferta de produtos industrializados. A soja era um produto até então, de uso na ração animal. Além desta, havia a distribuição de leite em pó, trigo em flocos e bulgur (trigo parbolizado, seco e moído) e uma mistura de milho, soja e leite conhecida como CSM, iniciais de cada um dos ingredientes em inglês (PIPITONE, 1997; VALERIANI, 2011).

Com o golpe militar de 1964, os estudiosos do ABN trataram por aprofundar o debate acerca da AE, até onde lhes foi possível. O principal ponto de avanço foi o questionamento ao termo “merenda”, entendendo que este traria o significado de um lanche de simples composição e baixo valor nutricional, contrário a todo o trabalho que discussões que estava em desenvolvimento (ANDRADE, 1997; PIPITONE, 1997; VASCONCELOS, 1999).

Junto com esta medida, consolidava-se o entendimento (presente até os dias atuais) de que a oferta da AE contribuiria para a aprendizagem e o rendimento escolar. Outros objetivos defendidos à época eram a diminuição da abstenção, evasão e repetência, proporcionar maior resistência das crianças a doenças e a adoção de melhores hábitos alimentares (PIPITONE, 1997). Assim, a educação nutricional recebeu destaque nas discussões teóricas, mas não encontraram espaço para aplicabilidade naquele momento.

### 2.3.3 O Encerramento do primeiro Ciclo da Alimentação Escolar e os primeiros passos para a sua consolidação

Em 1967 o governo militar endureceria o regime de exceção com a promulgação do Ato Institucional nº5, que aprofundaria as mudanças ideológicas e administrativas do Estado. No ano seguinte, os Arquivos Brasileiros de Nutrição encerrariam suas publicações e o grupo que havia sido liderado por Josué de Castro perderia sua influência sobre os rumos da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (PIPITONE, 1997; VASCONCELOS, 1999). Como nas seções anteriores, o Quadro 04 a seguir discorre sobre os principais eventos do período.

Quadro 4 — Acontecimentos da Implementação Da Alimentação Escolar Como Política Pública.

Ano	Acontecimento	Repercussão/Importância
1967	Ato Institucional nº5	Reflexo na forma de organização política de toda a população brasileira e também na estrutura administrativa do Estado.
1968	Os ABN encerram suas publicações	Os colaboradores do periódico perdem sua influência sobre os rumos da Campanha Nacional de Alimentação Escolar
1972	Os programas de apoio da USAID, FISI e FAO gradualmente se encerravam, chegando ao fim neste ano.	Surge uma lacuna importante do mercado institucional para atendimento de demandas sociais, que precisaria ser preenchida de alguma forma, caso contrário entraria em colapso.
	Decreto nº5829/72	Criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia responsável por definir e executar o conjunto de políticas da área
1973	Lançamento do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN)	Entre tantas propostas, colocava o INAN como interlocutor entre a indústria de alimentos e a CNAE
	Decreto nº 72.034 de 30 de março	A CNAE propõe que a alimentação servida aos escolares deveria atender diariamente, 15% das necessidades nutricionais totais deste público
1976	II PRONAN	De forma a superar o fracasso do I PRONAN, o segundo foi lançado, com duração do triênio 66/69. Também se firmou um convênio com o Banco Mundial (Programa Nutrição Brasil) que objetivava desenvolver treinamentos e capacitações técnicas aos envolvidos nestas políticas, além de estudos e projetos de intervenção nas situações de precariedade alimentar brasileira
1979	A CNAE é incorporada ao II PRONAN	O aspecto mais relevante foi a mudança de nomenclatura que permanece até os dias atuais: Programa Nacional de Alimentação Escolar

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)



Vale ressaltar que até este período, os dados de desnutrição tanto em áreas urbanas quanto rurais eram alarmantes e outros tantos programas e ações voltadas ao seu combate não tinham conseguido apresentar resultados satisfatórios ou captar recursos adequados para sua operacionalização (SILVA, 2000). Porém, o impacto da CNAE em seu público alvo chamou a atenção das autoridades. Segundo Silva (2000), dados oficiais de 1968 apontavam cobertura a 75% dos matriculados no ensino fundamental, o que correspondia a 9,5 milhões crianças.

Assim surge a figura do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia responsável por definir e executar o conjunto de políticas da área. Vinculado ao Ministério da Saúde, tinha como público alvo, escolares com idade de 07 aos 14 anos, além de crianças (com até 07 anos) das camadas mais pobres, gestantes e nutrizes. Entre as ações propostas para atingir seu objetivo, estavam o apoio a estudos científicos e a fiscalização e avaliação da execução e resultados obtidos (NOGUEIRA *et al.*, 2016; PIPITONE, 1997; SILVA, 1995). Devido ao lobby empresarial, passaram a ser prioridades da pauta do INAN, o quantitativo de nutrientes das refeições da merenda e cuidados com questões sanitária, em detrimento dos condicionantes sociais das carências alimentares dos escolares (NOGUEIRA *et al.*, 2016; PIPITONE, 1997; VALERIANI, 2011).

Apesar das linhas gerais até aqui apresentadas, os detalhes sobre como se deu a mudança de mentalidade na condução das políticas de alimentação (e em especial da AE) não são claramente registrados na literatura. Mas uma das poucas pistas sobre este processo é ofertada por Coimbra (1982), que relata que neste período houve a mudança do INAN do Rio de Janeiro para Brasília, na qual se perdeu um número significativo de servidores experientes, que por escolha, não se realocaram para o novo Distrito Federal. Esta questão, aliada a problemas de corrupção, geraram uma grave crise na autarquia, resultando no fracasso no I PRONAN (COIMBRA, 1982 *apud* PIPITONE, 1997; COIMBRA, 1982 *apud* VALERIANI, 2011).

Dado o insucesso da primeira proposta do INAN (que teve duração de somente um ano), o II PRONAN foi lançado na sequência, incorporando a CNAE. Em 1979 houve a alteração de nomenclatura, que permanece até os dias atuais: Programa Nacional de Alimentação Escolar (SILVA, 1995; PIPITONE, 1997; VALERIANI, 2011). É necessário ressaltar porém, que todos os programas de alimentação e nutrição do II PRONAN e inclusive o PNAE, eram fortemente centralizados na capital federal,

transferida para Brasília. Mas ao mesmo tempo, estas ações estavam pulverizadas em diversos Ministérios e respectivas agências federais, o que dificultava a convergência entre estes (PEIXINHO, 2011; PIPITONE, 1997; RODRIGUES, 2013; SILVA, 2000; STOLARSKI, 2005).

#### **2.3.4 Primeiros passos do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a descentralização**

No campo político e econômico, o regime militar encontrava-se em momento de crescente desgaste. Se o modelo de política industrial e o crescimento vertiginoso durante o “Milagre Econômico” legitimavam o apoio ao regime de exceção, a partir de 1979, houve conturbada virada de cenário. A partir daquele ponto o governo utilizou estratégias de elevação de juros e desvalorização do câmbio, o que refreou toda a economia e reduziu os gastos e investimentos públicos (HERMANN; GIAMBIANGI, 2011).

Assim, as pautas dos movimentos sociais e questionamento ao modelo econômico começavam a se refletir até mesmo em vitória da oposição em um parlamento tutelado pelos militares (HERMANN; GIAMBIANGI, 2011). Neste sentido, no início dos anos 80 remanejamentos administrativos incorporaram o PNAE na Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), pasta integrante do MEC. A proposta da medida de oferecer maior racionalidade e eficiência a operacionalização da assistência estudantil, com a oferta de bolsas, livros didáticos e alimentação (BRASIL 1983a; PIPITONE, 1997; SILVA, 2000; STOLARSKI, 2005; VALERIANI, 2011).

Ou seja, após quase 30 anos de implantação da política de alimentação escolar e em um momento crítico na conjuntura econômica do país, que se iniciou a operacionalizar a “Merenda” e a Educação de forma integrada. E foi neste contexto repleto de contradições, que houve oportunidade de se iniciar o planejamento de iniciativas de descentralização (NOGUEIRA *et al.*, 2016; PIPITONE, 1997; SILVA, 2000; VALERIANI, 2011).

Quadro 5 — Acontecimentos precursores da Descentralização do PNAE.

<b>Ano</b>	<b>Acontecimento</b>	<b>Repercussão/Importância</b>
1981	Criação do Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE)	Incorporou o PNAE em seu organograma e o submeteu à hierarquia do MEC
1983	Lei 7.901/83	o INAE foi substituído pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com a proposta da medida de oferecer maior racionalidade e eficiência a operacionalização da assistência estudantil
1983	Emenda Constitucional nº24 de 1983 (Lei Calmon)	Designou a obrigatoriedade de um piso de aplicação dos recursos municipais, estaduais e federais em educação
1983	Aplicada a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição	Pesquisa abrangente sobre o Estado Nutricional da população brasileira, que trouxe pela primeira vez, avaliações sobre dados do PNAE.
1984	Instituição do Programa Estadual de Alimentação Escolar de São Paulo	Primeiro registro da primeira experiência de descentralização de recursos para operacionalização da alimentação escolar e conselho gestor
1986	Programa de Alimentação dos Irmãos, ou Programa Irmãozinhos	Contemplava crianças de quatro a seis anos, irmãos dos escolares, como forma de ampliar seu público.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Um ponto caro aos operadores do PNAE estava relacionado aos alimentos ofertados à época. Do total do adquirido, 40% correspondiam a produtos formulados, ou seja, industrializados com grande número de ingredientes sintéticos e suplementos adicionados (ABREU, 1995; NOGUEIRA *et al.*, 2016; SILVA, 2000). Estes se justificavam como alternativa mais adequada para a oferta de preparações enriquecidas e que atingissem as necessidades e carências nutricionais dos escolares. Porém, na prática representavam custo mais elevado em relação a produtos in natura, e/ou adquiridos localmente, uma vez que os aptos a ofertar alimentos com estas características constituíam um pequeno hall de empresas especializadas (ABREU, 1995; NOGUEIRA *et al.*, 2016; PIPITONE, 1997; SILVA, 2000).

Para Silva (2000), o mercado institucional do PNAE não poderia nem ser considerado desta forma, pois a situação se assemelhava a um cartel que tinha o Estado como seu refém. Para a autora, os interesses de atendimento aos escolares estavam postos em segundo plano, rebaixando o PNAE a uma política de cunho clientelista e altamente centralizada (SILVA 2000).

São Paulo e Rio de Janeiro apontam neste período, para gestões descentralizadas, via convênios estaduais com os municípios, o que os tornou

laboratórios desta experiência (PIPITONE, 1997; SILVA 2000; VALERIANI, 2011). Este também incentivou a formação de Conselhos Municipais de Merenda, aos quais se condicionava a transferência de recursos para compras de alimentos em nível local (PIPITONE, 1997). Aprovando a experiência, a FAE começa a também estimular ações similares e estabelece convênios piloto com um pequeno número de municípios. Porém, a iniciativa foi descontinuada devido a aspectos políticos e fiscais (PEIXINHO, 2011; SILVA 2000; STOLARSKI, 2005; VALERIANI, 2011).

### **2.3.5 Uma nova Constituição, um novo PNAE**

Na esteira do otimismo com a redemocratização, pesquisadores e colaboradores da própria FAE começaram a discutir aspectos importantes, que lançariam as bases para o PNAE deixar de apresentar um caráter meramente assistencialista. Com base na carta constitucional, estava posto o desafio de que os operadores e educadores passassem a compreender que alimentação se constituía em um direito dos alunos (ABREU, 1995; PEIXINHO, 2011).

As boas experiências das iniciativas nos anos anteriores e suas convergências apontavam para a viabilidade para a proposta de descentralização. Porém, devido a aspectos da transição para a democracia, crise no modelo econômico e nova crise política, a descentralização/municipalização se formalizou apenas em 1994 com a Lei nº 8.913/94, somente sob o governo de Itamar Franco (ABREU, 1995; PIPITONE, 1997; STOLARSKI, 2005).

Um dos fatores chave para desencadear o processo foram as condicionantes para o estabelecimento de convênios entre união e os demais entes federados para viabilizar o repasse de recursos. Nesta lei, também houve a designação Entidades Executoras (EEx), termo que será empregado a partir deste momento histórico, para designar gestões municipais e Secretarias Estaduais de Educação (BELIK, CHAIM; 2009; PEIXINHO, 2011; STOLARSKI, 2005).

Quadro 6 — Acontecimentos da Descentralização do PNAE.

<b>Ano</b>	<b>Acontecimento</b>	<b>Repercussão/Importância</b>
1988	Art. 208 Inciso VII da Constituição Federal	Programas suplementares com a alimentação escolar são garantidos como dever do Estado para efetivar a Educação
1990	Produção do Relatório "Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável".	Produzido pela Food and Agriculture Organization (FAO) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), é o marco de reconhecimento institucional da agricultura familiar como um segmento específico de agrupamento social e econômico.
1993	Criação do CONSEA	O Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi um importante fórum de articulação de políticas de enfrentamento da fome.
	Lei 8.666	Estabeleceu os processos administrativos de compras no âmbito público, inclusive para o PNAE
	Programa Nacional de Descentralização de Alimentação Escolar	Iniciativa piloto, focada principalmente com as capitais estaduais, para descentralização de recursos.
1994	Lei nº 8.913	Estabelece as bases para a municipalização do PNAE, de forma optativa
1995	A FAE encerra a compras públicas centralizadas em Brasília e distribuição a todo o País	Esta medida sacramentou o fim de uma gestão e mentalidade de décadas, focada na centralização de planejamento e ações, transferindo a operacionalização aos demais entes federados
1996	Extinção de relação de alimentos cadastrados previamente pela FAE para compras locais	Permitiu maior autonomia na definição local, dos gêneros a serem adquiridos pelas gestões municipais e estaduais
1997	FAE é extinta e o PNAE incorporado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	O PNAE faz parte da reforma Administrativa de Bresser-Pereira de racionalização e descentralização das políticas públicas
1998	Medida Provisória nº 1.784 de 14 de dezembro	Instituiu a obrigatoriedade da descentralização do PNAE, através de transferência automática e altera a composição do CAE
1999	Medidas Provisórias nº 1.784-1 de 13 de janeiro a nº 1.784-6, de 2 de junho a nº 1853-12, de 23 de novembro; nº 1979-13, de 10 de dezembro;	O PNAE foi regulamentado por uma série de medidas provisórias, que traziam pequenas inovações incrementais ou apenas postergavam a validade das medidas
2000	Medidas Provisórias nº 1979-14, de 11 de janeiro a nº 1979-26, de 21 de dezembro; nº 2.100-27 de 27 de dezembro	
2001	Medidas Provisórias nº 2.100-28, de 25 de janeiro a nº 2.100-33, de 21 de junho; nº 2.178-34, de 28 de junho a nº 2.178-36, de 24 de agosto	
2003	Criação da ONG Ação Fome Zero	Com foco em contribuir em projetos de Segurança Alimentar e Nutricional, promoveu o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar
2003	Criação do Ministério Extraordinário de Combate à Fome	
2009	Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro	

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Silva (2000) aponta que em 1994, 1045 municípios haviam estabelecido convênios com a FAE para receber recursos e em 1998, 4.314 municípios estavam conveniados e recebiam recursos federais para executar o PNAE. Estes dados demonstram uma possível maturidade do debate de descentralização e anseio pela medida, uma vez que este processo ocorria por livre adesão (PEIXINHO, 2011; SILVA 2000; STOLARSKI, 2005).

Na Lei de 1994 surge a figura do Conselho de Alimentação Escolar, baseado na experiência de SP de controle social e demandas da sociedade civil organizada (BRASIL, 1994). Sua instituição era obrigatória para pactuar os convênios, mas não apresentava maiores diretrizes, indicando apenas composição, competências e a necessidade de um regimento interno (BELIK, CHAIM; 2009).

Porém, Pipitone (1997) ao aplicar estudo com 70 municípios paulistas verificou que quase um quarto destes apresentou CAEs constituídos apenas para fins de formalização de convênios. Ou seja, constatou-se que estes eram inoperantes, trazendo um alerta sobre o poder de atuação dos conselhos. Em outro estudo de Pipitone, de nível nacional e publicado em 2003, esta verifica maior fragilidade dos conselhos em municípios das regiões norte e nordeste e naqueles com as menores rendas médias de suas populações. Um resultado destacado por esta é que o grupo político dos gestores não apresentava nenhuma correlação com o nível de participação do CAE, indicando que uma gestão de cunho participativo não estava sedimentada nos operadores locais do PNAE (PIPITONE, 2003).

Em 1998, com a Medida Provisória nº 1.784/98, o PNAE passa a ser descentralizado obrigatoriamente, mas viabilizado por transferência automática. Esta medida permitindo maior agilidade no repasse de recursos às Entidades Executoras (PEIXINHO, 2011; STOLARSKI, 2005). Permitiu também, a Delegação de Rede, que é a possibilidade de o Estado permitir que o município operacionalize a alimentação escolar de sua rede em sua esfera, mediante transferência do repasse federal para o município que assim concordar/desejar pela a medida (STOLARSKI, 2005; VALERIANI, 2011).

No período de 1999 a 2001, o PNAE foi regulamentado através de 34 Medidas Provisórias, que por motivos políticos e de formalidades processuais, que se renovavam continuamente. Por vezes, traziam inovações incrementais à medida que debilidades e/ou lacunas eram observadas neste processo de “aprendizagem”, porém a estrutura principal do texto e normas era mantida (PEIXINHO, 2011).

O CAE teve sua composição (um representante do executivo, um do legislativo, dois representantes de professores, dois representantes de pais e dois representantes de outro segmento da sociedade civil local) e competências alteradas e mais bem definidas. O tempo de mandato do colegiado, foi delimitado por dois anos (PEIXINHO, 2011; STOLARSKI, 2005).

É importante destacar que neste período, tanto pela crença no modelo pelos agentes políticos, mas também no reposicionamento de técnicos, o entendimento do papel do governo federal foi repensado. Este ocorreu no sentido de que o FNDE se restringiria ao repasse de recursos e posterior conferência da adequação dos investimentos por parte das Entidades Executoras (PEIXINHO, 2011; STOLARSKI, 2005).

### **2.3.6 Os primeiros passos para alterar o paradigma do PNAE**

A partir de 2003, com a mudança do cenário político e promessas de promoção de políticas públicas que viessem de encontro com as mazelas da população brasileira, especialmente a mais pobre, um arcabouço de políticas foi estruturado sobre o guarda-chuva da Estratégia Fome Zero (NOGUEIRA *et al.*, 2016; PEIXINHO, 2011; SCHWARTZMAN, 2017). O PNAE, com capilaridade em todo o território nacional e potencial para execução de uma ação grande impacto, foi alçado a uma das políticas prioritárias para o novo grupo político e sua agenda (NOGUEIRA *et al.*, 2016; PEIXINHO, 2011).

No mesmo período, outros programas vão se estruturando, como o Programa Bolsa Família, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o próprio Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) (BRASIL, c2020; CASTRO, 2019; PEIXINHO, 2011). A retomada do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional no período também pode ser considerado fator que contou com o fortalecimento da agenda de combate à fome, uma vez que compunha um fórum para discussões entre poder público, sociedade civil e outras representações. Estas ações foram compostas de relatórios, orientações e articulações para reajustes nos repasses de valores financeiros e inovações na estruturação da política (CASTRO, 2019; PEIXINHO, 2011; SCHWARTZMAN, 2017).

Quadro 7 — Acontecimentos para constituir o Paradigma Atual do PNAE

<b>Ano</b>	<b>Acontecimento</b>	<b>Repercussão/Importância</b>
2003	Criação do Ministério Extraordinário de Combate à Fome	Ministério abrigou e coordenou as ações voltadas para o atendimento da agenda de governo e início da estruturação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional
2003	Criação da ONG Ação Fome Zero	Com foco em contribuir em projetos de Segurança Alimentar e Nutricional, promoveu o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar
2003	Retomada do CONSEA	O CONSEA foi importante espaço para debate e construção da agenda de reformulação do PNAE
2003	Resolução CD FNDE nº 15, de 16 junho	Inclui matriculados em creches como parte do público do PNAE.
2003	Resolução CD FNDE nº 45, de 31 de outubro	Reajusta valores de repasses especificamente para escolares indígenas
2004	Resolução CD FNDE nº 38, de 23 de agosto	Estabelece critérios para execução do PNAE e reajusta valores de repasses para toda a “clientela” do PNAE
2005	Resolução CD FNDE nº 21, de 27 de maio	Definiu diferencial de repasses para indígenas e quilombolas, em relação aos demais escolares
2006	Resolução CD FNDE nº 05, de 24 de março	Define a oferta de recursos relativos a 200 dias letivos para todas
2006	Portaria Interministerial nº 1010, de 08 de maio	Estabelece diretrizes para a promoção da alimentação saudável no âmbito escolar.
2008	Resolução CD FNDE nº 38, de 19 de agosto	Amplia o público do PNAE, com repasses também a matriculados no Programa Mais Educação
2009	Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro	Estabelece o texto legal para futura votação do congresso federal, que o converterá em lei

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Verifica-se que este período apresentou similaridades ao anterior, de implementação da descentralização, pois se utilizou de diversas alterações de regimentais da autarquia responsável pela pasta, para inserir inovações incrementais na execução da alimentação escolar. Possivelmente a burocracia do FNDE que atuou no governo anterior contribuiu com os novos gestores do período, ao trazer sua expertise para a implantação e avaliação de medidas que estes almejavam.

Assim, os esforços resultaram neste período, o trilhar dos primeiros passos rumo a um novo paradigma da Alimentação Escolar, e em fornecer aporte mais significativo de recursos, uma vez que os valores de repasses estavam congelados por praticamente uma década. Assim, enquanto os princípios e diretrizes eram desenhados aos poucos, o reforço financeiro se materializava gradualmente a cada ano, pautando-se em relatórios técnicos e suporte da sociedade civil para influenciar na agenda política (PEIXINHO, 2011; SCHWARTZMAN, 2017).



### 2.3.7 O atual paradigma do PNAE

Ao final de janeiro de 2009, o governo federal promulgou a Medida Provisória nº455/2009, contendo texto base da proposta elaborada nos anos anteriores pela equipe do FNDE e demais atores políticos envolvidos. Esta seria a última de uma série de Medidas Provisórias que regulamentaram o programa por 10 anos. Se por um lado, esta possa ter sido uma estratégia importante para a flexibilidade de alterações do texto legal, ao longo do processo de transição da gestão centralizada para a descentralizada, na outra face havia o risco para suspensão do programa, dado o prazo para expiração e/ou possibilidade de rejeição da mesma pelo legislativo.

Desde os anos 2000 esta prática era uma crítica da classe política, especialmente no Congresso Nacional, que acusava o Executivo de se apropriar das competências legislativas. Tanto que em 2001, regras mais rígidas para promulgação e rápida conversão das medidas em lei foram incluídas na legislação via a Emenda Constitucional nº32/2001. Porém, somente em 2009 o legislativo começou a de fato, a desempenhar severamente o rito, após decisão do Ministro Celso de Mello do Superior Tribunal Federal sobre o tema (CORREIO BRAZILIENSE, 2009).

Seja pelas circunstâncias políticas, vontade governamental de instituir um marco legal, pressão da sociedade civil ou até mesmo, a conjunção de todos estes fatores, em 22 de abril daquele ano, o congresso vota pela conversão da medida provisória, no que se tornaria a Lei 11.947/2009 (promulgada em 16 de junho). Este fato foi muito festejado pelos atores sociais da área porque seu texto foi considerado um grande avanço no setor imediatamente reconhecido por entidades nacionais e internacionais. Estas mudanças ocorreram no sentido de elevar a alimentação escolar como uma estratégia de promoção do direito humano à alimentação adequada, ao menos no período em que o escolar se encontra sobre a tutela do Estado, em seu momento de aprendizagem e formação (SCHWARTZMAN, 2017).

Entre os principais avanços de ordem prática advindos com a Lei 11.947/2009, destaca-se a universalização do PNAE, ou seja, todos os escolares do ensino básico passaram a ser contemplados pelo repasse federal. Esta medida foi de extrema importância para reforçar os caixas estaduais, que até o momento, aplicavam apenas de recursos próprios para ofertar a alimentação escolar (SCHWARTZMAN, 2017).

Outro ponto, foi a definição de critérios mais rígidos para composição dos cardápios, priorizando alimentos frescos, produzidos em âmbito local e planejados por

profissionais habilitados. Além das recomendações nutricionais, determinados alimentos tiveram sua aquisição proibida ou restringida a um percentual do repasse. (GONÇALVES, et al., 2015; SCHWARTZMAN, 2017). Todas estas medidas se pautavam no enfrentamento à elevação de doenças crônicas não transmissíveis, em franca evolução. Mas com uma abordagem diferente, de buscar garantir a oferta de alimentos de melhor qualidade nutricional global (PEIXINHO, 2011).

Para tanto, o PNAE agregou a experiência do PAA para realizar a compra de agricultores familiares locais e regionais, de forma que conseguissem ultrapassar barreiras encontradas na Lei 8.666/1993 (SCHWARTZMAN, 2017). As exigências da lei de licitações resultavam na participação de fornecedores com grande capacidade operacional de se creditar aos editais e lastro financeiro de arcar com as custas dos processos e disputas por preços finais com margens enxutas. Assim foi instituída a obrigatoriedade de aquisição mínima de alimentos produzidos por agricultores familiares com recursos federais, correspondente a 30% do valor repassado em um ano (GONÇALVES, et al., 2015; PEIXINHO, 2011; SCHWARTZMAN, 2017).

Este conjunto de medidas vieram de encontro aos interesses de fornecedores estabelecidos nos mercados institucionais desde os anos 70, mas também dos próprios gestores e agentes locais, que se viram impelidos a investir em melhorias diversas. Desde a complementação de recursos, contratação de pessoal, reestruturação de espaços de produção e servimento de refeições e principalmente, abordagens sobre o processo de compras de alimentos (NOGUEIRA et al., 2016; SCHWARTZMAN, 2017).

O relatório do deputado Carlos Abicalil exemplifica as resistências destes atores e o intenso debate sobre a pertinência destas inovações. Relator da proposta de conversão da Medida Provisória em Lei Ordinária, o mesmo foi responsável pela coordenação do texto final. O projeto recebeu 70 emendas, com maiores destaques ao processo de compra da agricultura familiar e sobre a composição do CAE. Estas apresentavam propostas substitutivas de texto das mais antagônicas possíveis, como por exemplo: uma sobre a supressão da obrigatoriedade da compra destes fornecedores e outra, instituindo a obrigação de percentual mínimo de aplicação de 50% do recurso federal (BRASIL, 2009).

Quadro 8 — Acontecimentos do Paradigma Atual do PNAE

<b>Ano</b>	<b>Acontecimento</b>	<b>Repercussão/Importância</b>
2009	Lei 11.947, de 16 de junho	Institui o novo paradigma do PNAE, incorporando inovações sobre diversos aspectos, como a aquisição de alimentos, seu fornecimento e controle social
2009	Resolução CD FNDE nº 38, de 16 de julho	Regulamenta os dispositivos da Lei 11.947/2009
2009	Resoluções CD FNDE nº 42, de 10 de agosto e nº 87, de 28 de dezembro	Alteram valores de per capita de repasse de recursos
2010	Emenda Constitucional nº 64	Altera o Artigo 6º da Constituição Federal de 88 para introduzir a alimentação como direito social.
2012	Resolução CD FNDE nº 08, de 14 de maio	Reajusta valores de repasses especificamente o ensino infantil
2012	Resolução CD FNDE nº 25, de 04 de julho	Altera artigos relativos a processos da aquisição da Agricultura Familiar
2013	Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013	Revoga a Resolução CD FNDE nº 38/2009, trazendo melhorias quanto a operacionalização do PNAE
2014	Lei nº 12.982, de 28 de maio	Altera a Lei nº 11.947/2009 em relação a oferta adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica.
2014	Lançado o 2º Guia Alimentar para a população brasileira	Revisa os documentos anteriores e traz uma nova abordagem sobre orientações, classificações e comensalidade, observado questões culturais e regionais.
2015	Resolução/CD/FNDE/MEC nº 4, de 3 de abril	Altera artigos da Resolução/CD/FNDE nº 26/2009 em relação a aquisição da Agricultura Familiar, melhorando seus processos
2017	Resolução CD/FNDE/MEC Nº 1, de 8 de fevereiro	Altera os valores de repasses de recursos
2018	Resolução FNDE nº 18, de 26 de setembro	Estabelece procedimentos administrativos ao realizar pesquisa de preços dos processos administrativos de compra
2019	Medida Provisória nº870, de 01 de janeiro	Extingue o CONSEA e outros conselhos de controle social de diversas áreas, no nível federal.
2019	Lançamento do Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 anos	Subsidia profissionais de saúde e outras áreas relacionadas a alimentação, com orientações tanto em nível individual/familiar, mas também para políticas públicas como o PNAE
2020	Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020;	Altera a Lei nº 11.947/2009 sobre como executar o PNAE durante o período de calamidade pública em decorrência da pandemia de COVID-19
2020	Resolução FNDE nº 02, de 09 de abril	Regulamenta as possibilidades advindas com a Lei nº 13.987/2002
2020	Resolução FNDE nº 6, de 08 de maio	Revoga a Resolução CD FNDE nº 26/2013, trazendo melhorias quanto a operacionalização do PNAE, aprofundando aspectos principalmente sobre a composição dos cardápios, aquisição da agricultura familiar e prestação de contas

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

As propostas que constam do novo marco regulatório, foram possíveis pois, como citado no tópico anterior, ao longo de 06 anos houve intenso debate e

amadurecimento sobre os princípios e diretrizes do PNAE que deveriam ser impressos no texto legal. Assim, os aspectos técnicos de planejamento de cardápios e oferta de alimentos deveriam seguir uma lógica de superação ao atendimento focado somente em alunos carentes ou pautada exclusivamente na contagem de calorias, macro e micronutrientes. Ou seja, além de fornecer uma (ou mais) refeições que auxiliassem ao rendimento escolar da “fome do dia”, debatida nos anos 90, como registra Abreu (1995), esta deveria estar associada e integrada ao processo de ensino, proporcionando a formação de hábitos alimentares mais saudáveis.

Porém, é importante ressaltar que estas inovações não se materializaram automaticamente e diversas barreiras permanecem e se demonstram, como questões desafiadoras aos diversos atores sociais que fazem o PNAE acontecer, em superá-las (PEDRAZA, 2018). Em estudo transversal de Gonçalves, *et al.* (2015) sobre o processo de aquisição da AF nos estados de SP e RJ apresentaram como justificativa mais recorrente sobre dificuldades de aquisição, a falta de interesse dos agricultores. Outras questões, como fornecimento regular ou a não adequação sanitária de alguns alimentos disponíveis, também foram relatadas. Ao mesmo tempo, após 03 a 04 anos da promulgação da lei do PNAE, 74,1% da amostra realizava este processo, mesmo que sem conseguir atingir, os padrões mínimos (GONÇALVES *et al.*, 2015).

Em relação a atuação de nutricionistas, profissionais que se tornaram elementos chave no PNAE, são constantes os relatos de defasado número de servidores ou cargas horárias insuficientes para a atuação, conforme preconizado (VOOS, SCHUCH, 2009). Como observado por Corrêa e colaboradores (2017) em estudo sobre nutricionistas da Região Sul do Brasil atuantes no PNAE, 45,7% apresentavam carga horária menor que a mínima recomendada pelo Conselho Federal de Nutricionistas, de 30h semanais (CORRÊA *et al.*, 2017).

O mesmo estudo também indicou que apenas 33,6% das profissionais elaboravam fichas técnicas das preparações que compõe os cardápios e somente 50% avaliava os fornecedores selecionados nos processos licitatórios. Estes são exemplos que ilustram as fragilidades enfrentadas em relação ao planejamento e controle da preparação de alimentos destinados aos escolares. Somada ao defasado número de profissionais e carga horária, a falta de conhecimento sobre o papel chave destes profissionais e ingerências de ordem diversas (política, financeira, etc) cooperam para que tais situações sejam recorrentes (CORRÊA *et al.*, 2017).

O próprio CAE sofreu alterações em sua composição e de tempo de mandato e suas competências e atribuições foram mais bem delimitadas. Porém, estudos analisados por Pedraza *et al.* (2018) apontam para a conclusão de que estes colegiados têm apresentado diversos desafios para sua adequada (e desejada) atuação. Gabriel, Goulart e Calvo (2015), ao analisar aspectos de gestão em capitais da Região Sul, destacam para a insuficiência de visitas às escolas, baixa qualidade nos debates sobre o PNAE e frequência de reuniões.

Possivelmente parte substancial destas situações estejam mais relacionadas a aspectos genéricos da administração pública brasileira como um todo, do que ao PNAE em si. Assim, a máquina pública estaria imersa em um contexto em que o patrimonialismo, a burocracia e gerencialismo coexistem em aparente (ou apática) sinergia, sem que, até o presente momento, uma alternativa de governança mais eficiente tenha sido implantada ou incorporada em larga escala (SILVA, 2002; BARDDAL, 2018).

Apesar deste breve relato de desafios persistentes após anos da implantação da “Lei do PNAE”, também é necessário registrar o reconhecimento de uma série de ações por parte do FNDE e diversas outras instituições e ministérios, com graus variados de coordenação ou independência. Em resposta ao panorama acima apresentado, nos últimos 10 anos houve constante aprimoramento das regulações internas da autarquia do Ministério da Educação, com a edição de 03 (três) principais resoluções sobre aspectos técnicos do PNAE.

A parte mais significativa das mudanças advindas das atualizações se referiam ao processo de aquisição da Agricultura Familiar, dada a sua complexidade e, de certa maneira, ao processo de “tentativa e erro”, comum a processos inovadores. Neste sentido, a constatação destas alterações permite afirmar que os diversos atores e agentes públicos envolvidos na operacionalização do PNAE tem interagido de forma a compreender quais barreiras precisam ser superadas, através de novos desenhos de processos.

Este conjunto de ações e preocupação de *stakeholders* em nível federal pode destacar uma clara diferença em relação comportamento no final dos anos 90 e início de 2000, observado por Peixinho (2011). Ao registrar relatos de operadores do PNAE à época, a autora cita sobre o posicionamento de um dos entrevistados sobre a mentalidade inclusa com o processo de descentralização, é de que toda a responsabilidade sobre a execução recairia apenas sobre os agentes municipais, que

deveriam prover todas as condições para promover o PNAE da forma estabelecida (PEIXINHO, 2011).

Em contraposição, ou até mesmo, fruto de um processo de amadurecimento e avaliação de resultados por parte da burocracia, gestores e órgãos de controle, o desenvolvimento destas diversas ações e materiais de apoio indicam para uma intencionalidade do órgão central também atuar como promotor e fortalecedor dos agentes locais, para que estes possuam conhecimento e ferramentas mínimas para atender às normativas federais.

## 2.4 A ESTRUTURA ATUAL DO PNAE

Para compreender a formulação atual do PNAE e como se dá a atuação do CAE, é importante destacar primeiramente, os Artigos 1º e 3º da Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. A Alimentação Escolar é compreendida como “todo o alimento oferecido no ambiente escolar, independe de sua origem, durante o período letivo”. Para além de um gesto assistencialista, sua oferta se trata de um direito do escolar que cursa a educação básica pública, sendo um dever do Estado, a sua promoção e incentivo (BRASIL, 2009). Para nortear a sua operacionalização, o PNAE dispõe de seis diretrizes e três objetivos, dispostos no Quadro 09:

Quadro 9 — Relação de Diretrizes e Objetivos do PNAE

DIRETRIZES (ART. 2º)	OBJETIVOS (ART. 4º)	
	CONTRIBUIR PARA	ATRAVÉS DE
VI - O direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.	O crescimento e desenvolvimento biopsicossocial	Oferta de Refeições que atendam as necessidades nutricionais do escolar
III - A universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; I - O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;	A aprendizagem e rendimento escolar	
II - A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;	Formação de hábitos alimentares saudáveis	Ações de Educação Alimentar e Nutricional
V - O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;		
IV - A participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;	-	

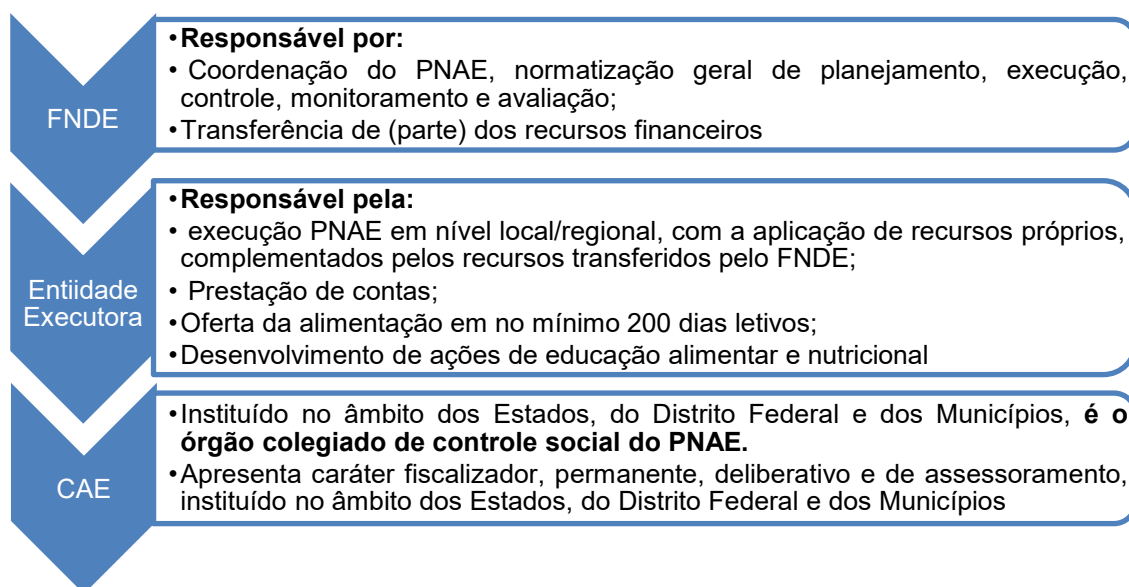
Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base na Lei 11.947/2009

Através das diretrizes do programa, o Controle Social se coloca como estratégia relevante para o processo de gestão do PNAE. Este fato se evidencia quando o texto da Lei trata das competências das unidades federativas e do Conselho, mas também, quando as Resoluções do FNDE destacam um capítulo relativo aos “Participantes do Programa”. Ali são listados o FNDE, Secretarias Estaduais e Municipais de Educação (denominadas Entidades Executoras, ou EEx) e o Conselho de Alimentação Escolar (BRASIL, 2009; 2020).

Esta configuração, em tese, proporcionaria ao CAE, o papel ou *status* de coparticipante da gestão do PNAE. Enquanto as responsabilidades do executivo federal (via FNDE) e municipal e/ou estadual se relacionam a sua viabilização e

perenidade, o CAE apresenta as competências de acompanhar este processo, como detalhado na figura 02.

Figura 2 — Participantes do PNAE e detalhamento



Legenda: FNDE= Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

CAE= Conselho de Alimentação Escolar

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base na Resolução FNDE nº06/2020

Nos casos em que há descentralização ou gestão escolarizada do PNAE, ou seja, a escola é a responsável pelos processos administrativos de compras e prestação de contas, surge também a figura da Unidade Executora. Esta é constituída por entidades formalizadas que representam a comunidade escolar local, como as associações de pais e mestres, que como pessoa jurídica, são legalmente autorizados a receber e gerenciar diretamente os recursos destinados aos escolares (BRASIL, 2020).

#### 2.4.1 Os Recursos e Modalidades de Gestão do PNAE

O financiamento e modelos de gestão são questões significativas para a implementação e manutenção de qualquer Política Pública. Neste aspecto, o PNAE conta com duas fontes distintas de recursos financeiros: recursos da gestão municipal/estadual e recursos federais. A arrecadação de recursos federais advém do Salário-educação, uma contribuição social prevista na Constituição Federal para financiar programas educacionais e deduzidas das entidades públicas e privadas que



dispões de contratos trabalhistas vinculados ao Regime Geral da Previdência Social (UNDIME 2020). Sua alíquota é de 2,5% sobre o valor total das remunerações dos empregados (BRASIL, c2020b).

Do total do montante arrecadado, há divisão de quotas específicas para a União e Estados e Municípios. Os recursos federais são integralmente geridos pelo FNDE, que faz a redistribuição do montante, através de programas e políticas de apoio ao desenvolvimento da área educacional. Assim, os recursos federais do PNAE são planejados através de valores per capita de alunos matriculados e registrados no censo escolar do ano anterior, por modalidade de ensino. O FNDE utiliza a nomenclatura “alunado” para se referir a este quantitativo e faz esta distribuição conforme apresentado a seguir:

$$VT = A \times D \times C$$

LEGENDA: VT= Valor Transferido; A= nº de alunos; D= nº de dias letivos; C= Valor per capita por alunado

As modalidades de ensino, por sua vez, são subdivididas em: creche, pré-escolar, ensino fundamental, Médio, Ensino de Jovens e Adultos, Atendimento Educacional Especializado, Quilombolas e Indígenas (BRASIL, 2009). Os valores per capita podem variar conforme o tempo de permanência na escola ou atendimento a populações mais vulneráveis, ou conforme regras de programas de incentivo ao ensino integral como o Programa Mais Educação e Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (BRASIL, 2020).

Quadro 10 — Relação de valores financeiros (nominais) por Modalidade de Ensino de 1994 a 2000

MODALIDADES DE ENSINO	VALOR PER CAPITA (R\$)			
	1994	2003	2010	2020
Creches	-	0,06	1,00	1,07
Pré escola	0,06	0,15	0,50	0,53
Ensino Fundamental	0,13	0,18	0,30	0,36
Indígenas	-	0,34	0,60	0,64
Quilombolas	0,13	-	0,60	0,64
Ensino Médio	-	-	0,30	0,36
Educação de Jovens e Adultos	-	-	0,30	0,32
Atendimento Educacional Especializado	-	-	0,50	0,53
Programa Mais Educação (2009)	-	-	0,90	1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (2017)	-	-	-	2,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base em PEIXINHO (2011) e nas Resoluções FNDE nº67/2009 e 06/2020

Neste sentido, os valores individualizados podem ser considerados irrisórios à primeira vista. Estes variam de R\$0,32 por estudante/dia do Ensino de Jovens e Adultos, até R\$2,00 por estudante/dia, matriculados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (BRASIL, 2020b). Porém, é possível verificar que o somatório repassado pelo universo de alunos de uma rede, pode resultar em um valor vultoso, a depender do total do alunado.

É importante salientar de que o recurso oriundo do FNDE deve ser aplicado apenas para a aquisição de gêneros alimentícios. Assim, no caso de pagamento de prestadores de serviços, pessoal, equipamentos, transporte e outros, são considerados de responsabilidade da EEx (BRASIL, 2020b). Neste sentido, não há norma geral que defina o valor mínimo de investimento das EEx, cabendo a gestão local, por seus próprios meios e normativas, definir estes valores (MELO; FRANCO DE SÁ; MELO FILHO, 2016).

Ou seja, por um lado este modelo de financiamento é considerado sustentável, por apresentar mais de uma fonte e estar em consonância com o compartilhamento de responsabilidades entre as esferas federativas (MELO; FRANCO DE SÁ; MELO FILHO, 2016). Mas ao mesmo tempo, permite uma fragilidade ao pleno atendimento do DHAA dos escolares. A contradição ocorre no sentido de que, a garantia do repasse de um valor complementar mínimo a todos os escolares brasileiros, não ocorre em conjunto com algum pacto, dispositivo legal ou recomendação, para que as EEx (responsáveis primeiras por promover a educação básica), tenham que aplicar

um quantitativo mínimo na aquisição de alimentos (MELO; FRANCO DE SÁ; MELO FILHO, 2016; PEDRAZA *et al.*, 2018).

Apesar da maior discrepância ocorrer entre gestões de localidades com perfis antagônicos, esta realidade pode ser observada até mesmo entre EEx de perfil socioeconômico similar, como observado por Gabriel, Goulart e Calvo (2015). Em estudo avaliativo de capitais da Região Sul, as autoras obtiveram os valores investidos pelas prefeituras e verificaram que estes variaram em um amplo espectro (entre 49% a 328%) em relação ao valor de repasse federal no período analisado.

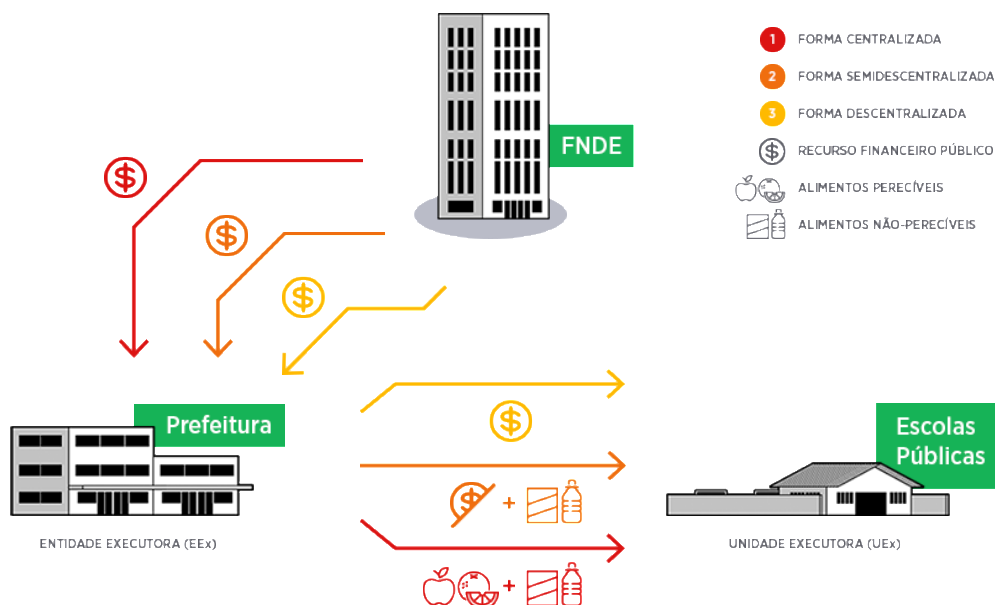
Este é um tema árido e de pouco consenso, que se reflete inclusive, em disputas políticas e ideológicas entre modelos de Estado. Podem também, estar relacionadas com os modelos vigentes de gestão nas Políticas de Educação, que apesar de instituir uma Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e um Plano Nacional de Educação (PNE), de caráter vinculativo e duração decenal, não contam, por exemplo, com um Sistema Nacional de Educação (MACHADO, GOLDENBERG, 2014; PAIM, 2019). Previsto no Art. 214 da Constituição Federal este sistema é defendido por diversas entidades, a exemplo do Todos pela Educação, organização não governamental focada nos debates acerca da educação pública brasileira e que reúne acadêmicos, gestores públicos e o setor privado (PAIM, 2019).

#### 2.4.1.1 As Modalidade de Gestão do PNAE

Se as enormes diferenças locais e regionais, impostas por condicionantes geográficas, econômicas, climáticas, políticas e outras, podem ser uma desvantagem para garantia de atendimento adequado aos escolares, por outro lado, o desenho adaptativo do PNAE às formas de gestão, se mostram como uma possibilidade de promover uma operacionalização em conformidade com as demandas e desafios inerentes a cada contexto.

Desta forma, o programa prevê 03 formas distintas de gestão, a saber: a) centralizada; b) descentralizada ou escolarizada; c) semidescentralizada ou parcialmente escolarizada. Na figura 02 a seguir são detalhadas a operacionalização de cada uma destas formas de gestão:

Figura 3 — Modalidades de gestão dos repasses de recursos do PNAE



Fonte: LABTIME/FNDE (2018)

No Paraná, tanto a gestão estadual, quanto as gestões municipais, optam pela gestão centralizada dos recursos do FNDE. No caso da existência de escolas filantrópicas conveniadas às gestões públicas, é comum a entrega direta de gêneros alimentícios nas instituições, de forma similar aos procedimentos das escolas próprias da rede pública. É desconhecido algum documento público que apresente esta relação. Como o universo de CAEs analisados neste estudo estão relacionados ao contexto paranaenses, outras formas de gestão não serão abordadas.

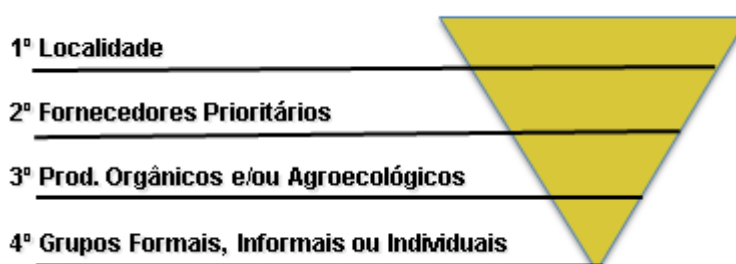
#### 2.4.2 A aquisição de alimentos para o PNAE

Independente de qual destas possibilidades de gestão seja implantada, todos os procedimentos de aquisição, preparo e distribuição de alimentos devem seguir as normas de compras públicas e transparência, especialmente via pregões e/ou chamadas públicas (BRASIL, 2020). A partir de 2017, as regras para aquisição via pregão (licitações convencionais) foram mais bem delimitadas, com a obrigação de se realizar os processos exclusivamente na modalidade eletrônica e uso de painéis de preços de portais de compras públicas como o “Comprasnet”, do próprio governo federal, como uma das bases de consulta dos preços a compor os preços de referências dos editais de compras.

No caso da Chamada Pública, trata-se de procedimento exclusivo para a aquisição de alimentos provenientes da Agricultura Familiar, conforme disposto no inciso no parágrafo 1º do art 24º da Resolução FNDE nº06/2020: “Dispensa de licitação, por meio de Chamada Pública, quando das compras da agricultura familiar nos termos do Art. 14 da Lei 11.947/2009 e dos artigos 29 a 49 desta Resolução, sem prejuízo das demais possibilidades de dispensa de licitação previstas na Lei 8.666/1993”.

Para promoção de compras que cumpram com a diretriz de sustentabilidade e prioridades a compras de produtores locais e atendimento ao investimento mínimo de 30% dos recursos federais, as chamadas públicas contam com a diferenciação dos procedimentos licitatórios convencionais, em relação à disputa de preços em detrimento à “qualificação” do fornecedor. Neste sentido, todos os concorrentes têm como garantia, a disputa por contratos com base na média de cotação de preços locais/regionais, o que permite que eventuais fornecedores com graus diferentes de organização institucional detenham maior “paridade de armas”.

Figura 4 — Etapas e prioridades para seleção de projetos da Agricultura Familiar



Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base na Resolução FNDE nº06/2020

Assim, os critérios de seleção estarão mais relacionados a prioridades relacionadas à localidade, origem dos fornecedores, sistema produtivo e organização, como apresentado na figura 03. Ou seja, a localidade dos fornecedores apresenta prioridade sobre os demais critérios, que são analisados subsequencialmente, “por camadas”. Para tanto, a recente Resolução FNDE nº 06 de 2020 incluiu critérios mais claros para classificações de localidade regional, via critérios de Região Geográfica (Imediata e Intermediária) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Na sequência, no caso das inscrições de povos indígenas, comunidades quilombolas e residentes em assentamentos da reforma agrária nas Chamadas

Públicas, os projetos com maior porcentual destes grupos, apresentam prioridade para seleção, em relação a demais concorrentes. O mesmo ocorre na fase subsequente, caso haja produção orgânica e/ou agroecológica devidamente certificadas (FNDE, 2020).

Como último critério, fornecedores cooperados têm prevalência sobre agricultores informalmente agrupados ou proponentes de projetos individuais. Caso as quantidades de alimentos requisitados no edital não sejam totalmente contempladas na proposta do primeiro classificado, os demais podem firmar contratos relativos a estes alimentos/quantitativo restante. No caso de permanência de empate, os concorrentes podem decidir pela partilha ou desempate via sorteio. Estas informações devem constar nas propostas apresentadas, juntamente com documentação comprovatória, como a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), emitida para aqueles que atendem aos critérios de classificação como agricultores familiares e os valores de venda para uma EEx não pode ultrapassar o limite de R\$20.000,00 anuais (FNDE, 2020).

#### **2.4.3 As ações de Promoção e Oferta de Alimentação Saudável**

Como verificado sobre os objetivos do PNAE no quadro 09, estes se materializam através de dois principais blocos de ação: a oferta de alimentos e a Educação Alimentar e Nutricional (EAN). Estes pontos serão apresentados brevemente neste tópico. O inciso primeiro do artigo 14º da Resolução FNDE nº06 de 2020 define a EAN como:

[...] o conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, o estado de saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo.

Este conjunto de ações é definido como uma responsabilidade de toda a área de educação, e devem ser executadas de forma coordenada, pelas equipes de educadores e nutricionistas responsáveis pela Alimentação Escolar, para que haja inserção do tema no processo de ensino, de forma transversal (FNDE, 2020). Apesar de em primeira análise, aparentar ser uma ação de baixa complexidade e fácil operacionalização, estudos como de Gabriel, Goulart e Calvo (2015) e Pedraza, *et al.*

(2018) apontam para a ausência da temática de EAN nos currículos escolares, o que significa que se estas ações são desenvolvidas, as mesmas não têm ocorrido de forma coordenada. Neste sentido, Corrêa *et al.* (2017) verificaram que 90,5% das nutricionistas da Região Sul desenvolviam alguma ação de EAN, porém de forma pontual, através de palestras. Ou seja, a coordenação multiprofissional e efetividade das ações executadas ainda estão aquém do formulado na legislação, comprometendo esta etapa do processo de estímulo a adesão de hábitos saudáveis de alimentação.

Já em relação a todo o processo de planejamento de cardápios e gerenciamento técnico do PNAE, a nutricionista acaba por ser a profissional chave para sua execução. Estes devem ser publicitados, e outros atores sociais, como os membros do CAE, devem ter acesso periódico a estes, mas apesar de eventuais sugestões e apontamentos, não tem competência para aprová-los. Para reforçar a garantia de recursos humanos habilitados, a recente Resolução FNDE nº06 de 2020 incluiu dispositivo no sentido de que EEx em que se constatar a ausências de nutricionistas, receberão como sanção, a suspensão de repasses federais (FNDE, 2020).

As normativas do Conselho Federal de Nutricionistas prevêm que a equipe ou profissional pela Alimentação Escolar desempenhem ao menos, 13 atribuições, que superam o entendimento de que suas ações se restringem ao desenvolvimento de cardápios. Cabe destacar que estas vão desde o processo de elaboração dos termos de referência dos processos públicos de compras, acompanhamento e levantamento do estado nutricional de escolares, até a verificação sobre o atendimento das Boas Práticas de Manipulação e Preparação de Alimentos e aplicação de Testes de Aceitabilidade por parte dos escolares (CFN, 2010).

A partir do paradigma atual do PNAE, o planejamento e desenvolvimento dos cardápios tem se apresentado gradativamente como um fator crítico para proporcionar uma alimentação aos escolares, condizente com os conceitos de saudável e adequada amadurecidos ao longo das últimas décadas. Um dos motivos está na constatação de estudos como o de Sparrenberger *et al.* (2015), que apontam para o aumento substancial de sobrepeso em crianças. No caso das autoras, em pesquisa transversal com amostra de crianças da região Sul do país, verificou-se que 34% estavam com excesso de peso e que 47% da composição energética dos alimentos

consumidos, era proveniente de alimentos ultraprocessados<sup>1</sup>. Estes resultados não têm sido avaliados como preocupantes somente na infância, já que a ingestão elevada de produtos com estas características tem apresentado correlação com o maior risco de desenvolvimento de síndrome metabólica e cardiopatias em adolescentes e de obesidade em adultos (FAO, 2014b; 2015).

Neste sentido, as políticas públicas de alimentação e nutricional tem convergido para o desenvolvimento de estratégias para estabelecer sistemas de produção, distribuição e consumos de alimentos sustentáveis e adequadas. É por isso que o PNAE foi alçado a um papel estratégico nas políticas de SAN (como exposto no capítulo 2). Assim, o planejamento e oferta de refeições podem auxiliar neste processo, com a oferta não somente de uma refeição, mas um ambiente “coerente” a este planejamento, ao menos no contexto escolar e auxiliando na formação de hábitos alimentares saudáveis.

Por tanto, ao iniciar o planejamento de cardápios é *mister* realizar um diagnóstico do perfil do alunado atendido, compreendendo ao menos, o estado nutricional dos escolares, as diferentes faixas etárias, a cultura alimentar e eventuais necessidades alimentares específicas (FNDE, 2020). Outra questão para se levar em consideração no planejamento de cardápios, trata-se da infraestrutura disponível. Ou seja, a verificação da existência ou não de refeitórios nas escolas, características da rede de profissionais que se envolvem direta ou indiretamente com a alimentação dos escolares e toda sorte de equipamentos necessários para o preparo de refeições.

A Resolução FNDE nº 06 de 2020 aprimorou a extensa regulamentação dos cardápios, em relação a normativas anteriores, abarcando os conceitos amadurecidos e publicados no Guia Alimentar para a População Brasileira. Ao mesmo tempo, e possivelmente, em reação aos resultados de diversos estudos focados no consumo alimentar infantil, ampliou restrições e proibições a alimentos e ingredientes específicos e definiu obrigatoriedade de ofertas mínimas de outros (FNDE, 2020). Com esta série de medidas, se proporciona o aumento da oferta e consumo de alimentos mais frescos, ou que não exijam níveis elevados de processamento, a fim de manter propriedades específicas destes alimentos, como macro e micronutrientes.

---

<sup>1</sup> Classificação do Guia Alimentar para a População Brasileira (2014) para as preparações alimentares compostas majoritariamente por substâncias extraídas ou derivadas de alimentos, usualmente formuladas em conjunto com outras substâncias sintéticas, de finalidades diversas, como a conservação, realce de sabor, aroma ou coloração.



Assim, como regras gerais, há a obrigatoriedade de oferta mínima de alimentos fontes de ferro heme e vitamina A por um lado e a proibição de aquisição de uma extensa lista de produtos ultraprocessados. Entre estes destacamos: os refrigerantes, refrescos artificiais, chocolates, bombons e balas, biscoitos recheados, bolo com cobertura ou recheio, barra de cereal com aditivo ou adoçadas, sorvetes, gelatinas, temperos com glutamato monossódico ou sais sódicos, maionese e alimentos em pó ou para reconstituição. Ou seja, esta série de medidas prioriza a oferta e consumo de alimentos mais frescos, ou que não exijam níveis elevados de processamento, a fim de manter propriedades específicas destes alimentos, como macro e micronutrientes (FNDE, 2020).

Outro fornecimento de produtos ultraprocessados e bebidas, além de açúcar adicionado, mel e adoçantes nas preparações culinárias, foram proibidas para crianças até três anos de idade, um ano a mais que as recomendações do Guia Alimentar. Além destas, há restrições à frequência de oferta de produtos cárneos, alimentos em conserva, bebidas lácteas, biscoitos, bolachas, pães e bolos para os alunos com mais de 03 anos, conforme sua permanência na escola, ou seja, há porções específicas para o período integral e parcial (FNDE, 2020).

Para avaliação a adequação dos cardápios executados, a legislação do PNAE prevê a aplicação de testes de aceitabilidade, um conjunto de procedimentos e técnicas da área de análise sensorial com validação científica para mensurar o índice de aceitação dos alimentos (SCARPARO; BRATWOWSKI, 2017). As principais técnicas recomendadas são o teste de adesão (que pode ser medida por contagem de refeições consumidas *versus* o número de alunos presentes na unidade, por exemplo) mais adequado para preparações frequentes, e a análise sensorial.

Em relação às experiências anteriores à Resolução FNDE nº06 de 2020 relativas aos cardápios, em que já havia a mesma linha de atuação, Corrêa *et al.* (2017) Gabriel, Goulart e Calvo (2015) e Pedraza *et al.* (2018), pontuam relevantes inadequações de cardápios avaliados em seus estudos. Em comum, os mesmos apontaram dificuldades com cálculos, elaboração de fichas técnicas e frequência insuficiente de frutas e verduras. Estes pontos indicam alguns dos desafios que os agentes, tanto em nível local e central enfrentarão. Seja pela necessidade de se aprofundar ou atualizar sobre o conhecimento técnico específico, mas também por aspectos relacionados à possível resistência da comunidade escolar e também, em relação às demandas por maiores investimentos por parte das EEx. Isso porque, além

da necessidade de maior volume de recursos para aquisição de maior variedade de alimentos, há a necessidade de ações intersetoriais de apoio a Agricultura Familiar e adequação da estrutura das cozinhas e equipes responsáveis pela manipulação de alimentos.

#### **2.4.4 A Prestação de Contas no PNAE**

A última etapa de execução do PNAE em um ciclo anual, consiste na comprovação da aplicação dos recursos, em conformidade com a legislação. Para tanto, a Resolução FNDE nº 06 de 2020 mantém a sistemática de normativas antecessoras, estabelecendo duas etapas deste processo, a serem realizadas no primeiro semestre no ano posterior a execução do recurso. São estas, a Prestação de Contas da gestão e a análise de Parecer Conclusivo por parte do CAE (BRASIL, 2020).

A gestão deve proceder com o apontamento em sistema próprio da autarquia do MEC, o Sistema Integrado de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) que concentra a prestações de contas das demais políticas e programas gerenciados pelo FNDE. O CAE, juntamente com outros conselhos e comitês, também possuem um canal próprio para encaminhamento de se sua análise, o Sistema de Gestão de Conselhos (BRASIL, 2013?). Ambos são acessados diretamente no site do FNDE, mediante os respectivos cadastros e apresentam datas limite para preenchimento, que permitem ao CAE, o mínimo de 45 dias para a análise de prestação de contas (FNDE, 2020). Porém, é frequente a publicação de normativos proporcionando a prorrogação de prazos de ambas as etapas.

Estas ferramentas atuam de forma integrada, de modo que todas as informações inseridas no SIGPC pela gestão, sejam disponibilizadas ao CAE via SIGECON, o que permite que informações básicas para a análise do conselho sejam facilmente consultadas pelo mesmo. Ou, em casos específicos de agentes públicos que atuem com falhas de transparência, estes prestem informações minimamente viáveis para apreciação. Vale destacar que não se trata de uma disponibilidade de informações em “tempo real”. Esta ocorre somente após inclusão dos dados relativos aos processos que envolveram a execução dos recursos e outras informações

complementares, que são liberados após a sinalização de que todos os campos obrigatórios estão devidamente preenchidos (BRASIL, 2016).

Em relação às informações prestadas, parte substancial se referem ao processo licitatório, relação de fornecedores, os documentos de liquidação das despesas, como notas fiscais e os comprovantes de pagamentos. Também há o preenchimento de um demonstrativo, com informações relativas a valores repassados pelo FNDE e de contrapartida da EEx, com a obrigatoriedade de informar o gasto relativo à aquisição de gêneros alimentícios. Outras despesas da EEx tem a possibilidade de ser registradas, mas sem a mesma obrigatoriedade em relação aos gêneros alimentícios, que são o objeto de aplicação financeira do PNAE (BRASIL, 2016).

O CAE, com posse destas informações no SIGECON, tem a responsabilidade de apreciá-las e responder a um formulário. Este aborda pontos específicos sobre a adequação da oferta de refeições aos escolares, assim como, as condições mínimas para o exercício profissional de nutricionistas e também, da oferta de infraestrutura e apoio da gestão para o CAE exercer suas atribuições (BRASIL, 2013?).

O SIGECON apresenta também uma aba específica para identificar a existência de algum prejuízo financeiro, como por exemplo, a impugnação de despesas, falta de comprovação, não aplicação automática do saldo em opções do mercado financeiro (BRASIL, 2013?). Para cada uma das possibilidades de prejuízo, é exigido o seu detalhamento, pois a legislação prevê neste caso, que a gestão proceda com a devolução do valor correspondente ou justifique sua inculpabilidade na ocorrência, como em casos extremos de prejuízos em decorrência de desastres naturais (BRASIL, 2020).

No caso de constatação de situações não contempladas nos formulários disponíveis no SIGECON, os conselheiros têm a possibilidade de apenas registrá-los em ata específica para a reunião de prestação de contas, o que pode se revelar uma crítica limitação do sistema, dada a possibilidade de se perder tal informação. Após este processo, os membros do CAE devem proceder pela votação de seu parecer, conforme três opções disponíveis: Aprovado; Aprovado com ressalvas e; Não aprovado (BRASIL, 2013?).

Se as conclusões do parecer elaborado pelo colegiado, o classificarem como “Aprovado com ressalvas” e “Não aprovado”, há a necessidade de preenchimento de justificativa destas conclusões. Para tanto, em cada uma destas opções de parecer,

se apresentará uma listagem fixa de situações que estabelecem, segundo a definição de técnicos do FNDE, o grau de inadequação da execução por parte da EEx (BRASIL, 2013?). Neste sentido, a Aprovação com ressalvas reconhece o atendimento geral às normativas do PNAE, mas com a ocorrência de falhas ou execução de questões em desacordo com normas específicas. Já a não aprovação se deve à constatação de irregularidades, seja pela não observância dos princípios e objetivos do PNAE, que resultem em irregularidades com evidentes prejuízos aos cofres públicos.

A última etapa de responsabilidade do CAE para finalização o Parecer, corresponde à “assinatura” dos membros participantes do processo. Esta é realizada via uma simples lista de verificação com a relação de nomes registrados na composição do conselho e a relação deve constar também em ata física. Se o número mínimo definido para votação não for preenchido, o sistema não permite finalização, assim como ocorre com outras etapas de preenchimento obrigatório (BRASIL, 2013?). Vencida esta etapa, é permitido ainda, realizar alguma correção de informações, ou encerrar o Parecer e encaminhá-lo para ao FNDE.

Assim como a etapa anterior, da forma estipulada, a medida apresenta pontos positivos ao mesmo tempo em que se evidenciam fragilidades. Apesar da necessidade mínima de apontar membros participantes e se registrar em ata as assinaturas, o sistema não permite ou obriga o anexar de cópia de tal documentação, para um grau maior de confirmação da presença e concordância de membros do CAE, quanto às questões ali indicadas. Na prática, este quadro permite algumas questões sensíveis em termos de transparência e incentivo à participação.

Ao final deste processo de Prestação de Contas e Parecer Conclusivo em nível local, as informações preenchidas no SIGPC e SIGECON são disponibilizadas para FNDE, que dispõe de setores dedicados a analisar toda a documentação. Um destes setores tem a responsabilidade de analisar questões relacionados a aspectos financeiros/contábeis, enquanto outro analisa aspectos relacionados a área de nutrição. Neste sentido, é importante salientar que apesar do CAE ratificar sobre a veracidade e adequação da prestação de contas da EEx, o parecer final da adequação é de responsabilidade do FNDE, que analisará o conjunto de informações apresentadas (BRASIL, 2020).

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo são apresentadas as características metodológicas do presente estudo, assim como os procedimentos propostos para buscar responder a sua problemática.

#### 3.1 PESQUISA BIBLIOMÉTRICA

Para a pesquisa bibliométrica, utilizou-se o Portal de Periódicos CAPES e a base de dados do “SciELO”, de modo a identificar apenas artigos revisados por pares e publicados, que tratassem da temática do Controle Social no PNAE. O período de recorte utilizado foi entre 2009 (ano de publicação da Lei 11.947/2009) até 2020, considerando como termos descritores: “Alimentação Escolar” e “Conselho de Alimentação Escolar”. Após teste de aderência, não se utilizou os termos “PNAE” ou “merenda escolar” para as buscas. A tomada de decisão se demonstrou adequada ao avaliar a experiência de Pedraza *et al.* (2018) com descritores similares para revisão sistemática. Dos 153 artigos encontrados pelas autoras, 87 foram descartados, ou seja 56% do total de suas buscas.

Isto porque, tanto no teste de aderência desta pesquisa, quanto na desenvolvida por Pedraza *et al.* (2018), diversos artigos traziam abordagens sobre variadas questões laterais, em que o PNAE surgia como o contexto do objeto de pesquisa, sem, no entanto, se ater na avaliação do Programa em si. A título de ilustração, citamos a ocorrência de estudos sobre antropometria de estudantes, manejo cadeia leiteira por agricultores familiares fornecedores do programa, como exemplos destas temáticas laterais, mas que incluíam os termos em seus descritores.

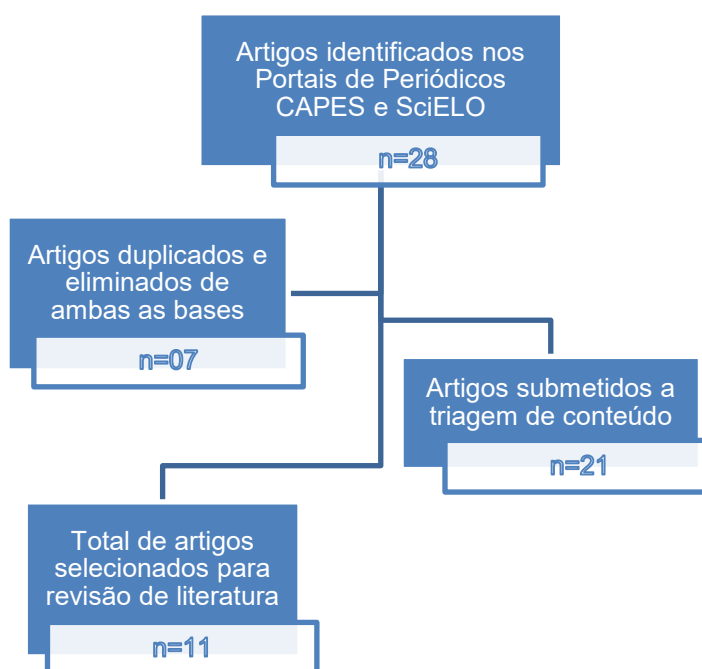
Desta forma, delimitados os termos de busca, foram encontrados nesta pesquisa, uma base inicial de 28 resultados, sendo 15 do portal da CAPES e 13 oriundo da base de dados Scientific Electronic Library Online (SciELO). Nesta última base houve 04 duplicações de artigos, reduzindo o número total para 24 artigos. Somando-se as bases e eliminando 03 resultados iguais entre ambas, foram obtidos 21 artigos, submetidos à triagem de conteúdo e relevância.

Na etapa seguinte, artigos que não trouxessem em seus resumos ou textos, questões acerca da atuação do CAE, ou ainda, que apresentassem sua análise não

relacionada à legislação vigente a partir de 2009, foram desconsiderados. Esta medida foi tomada em consonância com o período de recorte das buscas, uma vez que o CAE apresentou mudanças significativas em composição de membros, tempo de mandato e delimitação de competências.

Caso mantidas as pesquisas referentes a períodos anteriores, o resultado da análise e discussão poderiam ser prejudicados. Desta forma, um número enxuto, de 11 artigos, foi considerado relevante para análise do contexto de atuação do CAE, suas limitações e potencialidades no presente ciclo temporal do PNAE. Os procedimentos são ilustrados na figura 04.

Figura 5 — Fluxograma das etapas de identificação, triagem e seleção de artigos sobre o conselho de alimentação escolar em base de dados científicas.



Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Em um segundo momento, se verificou a necessidade de ampliar o hall de contribuições para reflexão e análise, pois os artigos selecionados apresentaram como limitação, o fato de estarem majoritariamente centradas em publicações na área de saúde, pouco abarcando a visão de outros atores e áreas do conhecimento, em especial, do setor de educação. Desta forma, foi realizada a busca dirigida de referências em periódicos específicos, listados nos indexadores Educ@, especializada no setor educacional e Sumarios.org, com abrangência interdisciplinar.

No primeiro indexador, a pesquisa se utilizou apenas o descritor “alimentação escolar”, uma vez que no teste de aderência, nenhuma das revistas listadas apresentaram resultado positivo para as combinações como “alimentação escolar; conselho de alimentação escolar” ou “alimentação escolar; controle social”. Já no caso do segundo indexador, foram utilizadas estas duas combinações, para melhor seleção de artigos aderentes a temática da pesquisa.

Assim foram obtidos 07 artigos, que foram submetidos aos mesmos critérios de triagem já detalhado na etapa anterior. Ao final desta etapa, 03 artigos foram selecionados para a pesquisa bibliométrica.

Por fim, como este trabalho foi desenvolvido em um contexto participante, realizou-se consulta a duas professoras e pesquisadoras do Departamento de Nutrição da UFPR, nas áreas de Políticas Públicas de Saúde, Controle Social e Educação Popular, que atuavam também em projetos e orientação de pesquisas relacionados ao PNAE, sobre a recomendação de literatura complementar. As sugestões apontaram para leitura de publicações de Gohn, a qual consta no capítulo de referencial teórico, mas também, a apreciação de dois artigos específicos, utilizados por uma das professoras em uma pesquisa sobre o CAE. Um destes, publicado na Revista Signótica (da área de linguística) que abordava a análise de documentos de orientação ao CAE, e outro na Revista Sapiência (multidisciplinar com foco em práticas educacionais), com a análise de conteúdo do marco regulatório do PNAE e fragilidades para a atuação do CAE.

Assim, como resultado final, foram elencados 16 diferentes artigos acadêmicos, com diversas abordagens e discussões sobre a atuação do CAE. No Quadro 10 estes são agrupados por principais métodos descritos pelos autores e em ordem de publicação por atualidade. Cabe ressaltar que para fins de classificação, houve simplificação da descrição de metodologias.

Destes, 09 se concentraram na área de Saúde, sendo que 06 se concentraram em duas principais publicações, a Revista de Nutrição e o periódico Ciência & Saúde Pública (com três publicações cada). Os demais artigos se distribuíram entre publicações das áreas de Educação (03), Intersectorial (02), Desenvolvimento Regional (01) e Linguística aplicada (01). Apesar de duas publicações com título em língua estrangeira, apenas o artigo de Balestrin, Jung e Sudbrack (2016) foi publicado em revista internacional.

Quadro 11 — Relação de artigos para pesquisa bibliométrica sobre o CAE.

PRINCIPAL MÉTODO	TÍTULO	AUTORES	PERIÓDICO	ANO DE PUBLICAÇÃO
ANÁLISE DE CONTEÚDO	Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program	FERREIRA, Daniele Mendonça <i>et al.</i>	Revista de Saúde Pública	2019
	Ideologia e efeitos de sentido: um olhar discursivo na cartilha nacional de alimentação escolar.	DIKSON, Dennys; ARRUDA, Gabriela Alves de	Signótica	2017
	Papel dos atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paranaenses.	TRICHES, Rozane Marcia; KILIAN, Leidi	Redes (St. Cruz Sul Online)	2016
	Conselhos de alimentação escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do discurso do sujeito coletivo.	MACHADO, Patrícia Maria de Oliveira <i>et al.</i>	Revista de Nutrição	2015
	“Controle social” no programa nacional de alimentação escolar: revisitando o marco regulatório.	MACHADO, Florentina Oliveira; GOLDENBERG, Paulete	Revista Sapiência	2014
	Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um conselho de alimentação escolar.	GALLINA, Luciara Souza <i>et al.</i>	Saúde e Sociedade	2012
ANÁLISE DESCRITIVA	Análise dos pareceres conclusivos dos conselhos de alimentação escolar sobre a execução do programa nacional de alimentação escolar.	BANDEIRA, Luisete Moraes <i>et al.</i>	Revista de Nutrição	2013
	Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil.	FARENZENA, Nalú	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação	2010
ESTUDO DE CASO	Gestão democrática e o conselho de alimentação escolar: a realidade do município gaúcho de Caiçara	BALESTRIN, Mariana; SUDBRACK, Edite Maria	Revista Emancipação	2019
	Análise do programa nacional de alimentação escolar no município de Viçosa, MG, Brasil	ROCHA, Naruna Pereira <i>et al.</i>	Revista de Saúde Pública	2018
	O modus operandi no conselho municipal de alimentação escolar em um município do noroeste do Rio Grande do Sul (Brasil): reflexões sobre a sua institucionalização	BASSO, David <i>et al.</i>	Ágora	2018



PRINCIPAL MÉTODO	TÍTULO	AUTORES	PERIÓDICO	ANO DE PUBLICAÇÃO
	Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no nordeste do Brasil.	MELO, Mariana Navarro Tavares de; FRANCO DE SA, Ronice Maria Pereira; MELO FILHO, Djalma Agripino de	Ciência & Saúde Coletiva	2016
INVESTIGAÇÃO	Conselhos municipais de alimentação escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação.	GABRIEL, Cristine Garcia <i>et al.</i>	Ciência & Saúde Coletiva	2013
INTERVENÇÃO	Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo	BEZERRA, Olívia Maria de Paula Alves <i>et al.</i>	Revista de Nutrição	2013
REVISÃO DE LITERATURA	Avaliação do programa nacional de alimentação escolar: revisão da literatura.	PEDRAZA, Dixis Figueroa <i>et al.</i>	Ciência & Saúde Coletiva	2018
	Las políticas públicas brasileñas de alimentación escolar: de la centralización a la descentralización - del asistencialismo a la participación popular	BALESTRIN, Mariana; JUNG, Hildegard Susana; SUDBRACK, Edite Maria	Revista Integra Educativa (La Paz)	2016

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Dentre os resultados apresentados, as publicações de Pedraza *et al.* (2018), Triches e Kiliam (2016) e, Melo, Franco de Sá e Melo Filho (2016), discutiram o CAE dentro do contexto geral do PNAE. Ou seja, não apresentaram o conselho como centralidade das análises, mas o relacionava com outros eixos e atores sociais e seus reflexos para a Alimentação Escolar.

Sobre os métodos aplicados, houve a predominância de estudos que contemplaram a análise de conteúdos (06), alguns de forma transversal a análises quantitativas de dados coletados *in loco* ou secundários. Outros quatro artigos apresentaram estudos de caso variados e outros dois focaram em revisões de literatura. Neste sentido, Pedraza *et al.* (2018) focaram em revisão integrativa de artigos que contemplassem a avaliação do PNAE, enquanto Balestrin, Jung e

Sudbrack (2016), optaram por um resgate histórico do programa, para lançar uma reflexão sobre o processo de participação democrática.

Por fim, outros dois estudos se caracterizaram como: Investigativo (GABRIEL *et al.*, 2013) e de Intervenção (BEZERRA *et al.*, 2013). Estes e os estudos de Bandeira *et al.* (2010), Gallina *et al.* (2012), Machado *et al.* (2015), Rocha *et al.* (2018) ocorreram em circunstâncias de atuação do FNDE e/ou CECANEs junto a municípios de suas respectivas atuações, ou na análise de dados secundários.

### 3.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Segundo Vergara (2007), a pesquisa pode apresentar diversas e distintas abordagens e cada uma destas se demonstrará adequada conforme os intentos de seus promotores. Para tanto, esta autora propõe como ponto de partida de qualquer pesquisa, a classificação quanto aos fins e meios de se chegar até os resultados esperados (VERGARA, 2007).

Assim, é importante frisar que a pesquisa demanda de um caminho metodológico, o que é diferente de replicar um modelo único de execução de procedimentos e técnicas estanques, para a obtenção de uma resposta dentro do contorno almejado (DEMO, 2000; FREIRE, 1994; MINAYO, 2001). Isso porque o caminho para se responder ou testar uma hipótese, por vezes se revela tortuoso, seja pela natureza do objeto, incapacidade das técnicas propostas em captar e codificar a realidade, ou até mesmo, um pressuposto inicial que se mostra insustentável.

Neste contexto, o pesquisador também pode (e deve) se transmutar durante o processo de pesquisa, amadurecendo e aprimorando sua capacidade de interpretação da realidade estudada (DEMO, 2000; MINAYO, 2001). Assim, se por um lado, a extrema hígidez (ou “paixão” pela) técnica por si pode deixar de conduzir a resultados compatíveis a realidade, a falta de um caminho metodológico claro e consciente pode trazer o pesquisador para uma zona cinzenta, em que o empirismo se sobrepõe à técnica e procedimentos, resultando também, em conclusões questionáveis e baixa qualidade científica (MINAYO, 2001).

Com estas reflexões, começaremos pela definição deste trabalho, através de sua finalidade. Neste caso, pretende-se obter novos conhecimentos na investigação das relações humanas e suas instituições, especificamente a atuação do Conselho de

Alimentação Escolar, no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Porém, outra finalidade da pesquisa é a de que se pretende não somente expandir o conhecimento científico, mas também, contribuir com a transformação de uma realidade. Com base nos métodos e processos para a pesquisa em âmbito das interações da coletividade e a intencionalidade, Gil (2008) conceituará a esta, como uma Pesquisa Social e Aplicada.

Em relação aos meios, ou técnicas de coleta e processamento de dados, também é necessário atentar para a admoestação de Minayo (2001), ao exemplificar que na aplicação de uma abordagem qualitativa, o pesquisador não será capaz de compreender toda a realidade de um fenômeno somente com esta ferramenta. Ou seja, para compreensão de objetos complexos e multidimensionais, é importante que estudos contemplem em desenvolvimento, diferentes técnicas que, de forma complementar, possibilitem a obtenção de melhores resultados, quem deem conta de compreender a realidade. Assim voltamos para o ponto inicial deste tópico, de que a pesquisa pode apresentar diversas e distintas abordagens (VERGARA, 2007).

Neste sentido, para melhor compreensão dos desafios, potencialidades e limitantes do CAE, este estudo foi subdividido em três fases, ou meios, específicos de análise, conforme a classificação de Gil (2008):

- a) Fase exploratória – visto que o CAE é um objeto de estudo que tem apresentado pouca produção de conhecimento, em comparação com outros aspectos do PNAE;
- b) Fase descritiva – com a apresentação do contexto do CAE, seja pela legislação, dados secundários e revisão de literatura disponível;
- c) Fase analítica – em que se fará a interpretação e análise dos dados coletados nas fases anteriores, com base no acúmulo teórico e prático, obtido no período de estudos.

Por fim, outra questão importante para se delimitar o caráter de uma pesquisa, está relacionado com o contexto e envolvimento do pesquisador em seu objeto ou fenômeno de análise. As pesquisas de cunho clássico ou positivistas, por exemplo, preconizam pela objetividade e neutralidade ao tratar dos fatos sociais (FREIRE, 1994; GIL, 2008; VERGARA, 2007). Já para Demo (2000), tal discurso seria incoerente, pois os conceitos e fundamentações teóricas dos diferentes métodos, tem intrinsecamente, algum tipo de ideologia, uma vez que o conhecimento (sua produção

e transmissão) são influenciados por interesses diversos. Ou seja, o interesse do pesquisador, da sociedade, de financiadores de um determinado estudo, por exemplo, deriva de um interesse individual ou coletivo desses, seja para a resolução de problemas ou manutenção de um determinado *status quo*.

Minayo (2001) também aponta para este conflito epistemológico do campo científico, exemplificando o caso das disputas entre ciências naturais e as sociais quanto a determinação do que é ou não científico. Para a autora, ao fazer pesquisa social, é importante refletir e reconhecer que a mesma ocorre em um momento histórico, com configurações sociais específicas e que os objetos do estudo serão também, agentes da mesma. Assim, ocorre o fenômeno de que o pesquisador e objeto se identificam e estão relacionados e comprometidos. Freire (1994) defende que ao assumir real compromisso com outro, o pesquisador desenvolve um processo dialógico, capaz de desenvolver transformação emancipatória.

Assim, ao verificar que não há distanciamento entre pesquisador e objeto, ressalta-se que o autor está inserido profissionalmente no contexto de um projeto (CECANE PR) que tem como seu alvo, o fomento do PNAE, a política pública em que se encontra o objeto de estudo (CAE). Esta situação se enquadra na conceituação de Thiollet (2011), da Pesquisa-ação como a pesquisa participante que se materializa na necessidade de resolução de um problema coletivo da qual tanto os participantes, quanto os pesquisadores, estão envolvidos.

Para se ater aos critérios apresentados por Demo (2000) de “ser ciência” (coerência, consistência, originalidade e objetivação), este estudo se caracteriza como uma pesquisa social e aplicada, imersa em um contexto de Pesquisa-ação, com três fases distintas de aplicação (exploratória, descritiva e analítica). Na sequência serão apresentados em detalhes, as etapas e procedimentos desenvolvidos durante o percurso de execução.

### 3.3 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

Quadro 12 — Etapas da operacionalização da pesquisa

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	FASES DA PESQUISA	TÉCNICAS E AÇÕES	MATERIAIS E CONTEÚDO	RESULTADOS
Análise do alinhamento de diversas esferas no desenvolvimento do Controle Social no âmbito do PNAE	Exploratória	Pesquisa Bibliográfica	Bibliografia sobre: Políticas Públicas; Controle Social; Histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar; Metodologia	Capítulos 2 e 3
		Pesquisa Bibliométrica	Bibliografia sobre o Conselho de Alimentação Escolar	Capítulo 3, 4
		Pesquisa secundária	Normativos do Programa Nacional de Alimentação Escolar e materiais de apoio	Capítulo 2
Mapeamento dos conselhos de alimentação escolar paranaenses, que permita sua caracterização	Descritiva	Pesquisa secundária	Dados públicos dos Conselhos de Alimentação Escolar do Paraná nas páginas oficiais dos governos federal, estadual e municipais	Capítulo 4
		Seleção para estudo multicase	Listados no IPDM-Educação e PIB-Municipal; CAEs com documentação disponível em sites oficiais de prefeituras, secretaria estadual	Capítulo 4
		Análise de conteúdo	Atas de reuniões dos Conselhos de Alimentação Escolar selecionados	Capítulo 4
Identificar os fatores de contribuição e determinantes para a qualidade de atuação de Conselhos de Alimentação Escolares do Paraná	Analítica	Triangulação de dados e em matriz de Análise do CAEs	Dados primários e secundários, resultado da análise de conteúdo	Capítulo 4
		Considerações Finais	Resultados obtidos e interpretações dos mesmos	Capítulo 5

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Para a análise do alinhamento de diversas esferas no desenvolvimento do controle social do âmbito do PNAE (primeiro objetivo específico), foram necessárias três diferentes frentes de pesquisa exploratória, a citar:

- a) Apresentar a estrutura do PNAE;
- b) Revisão bibliográfica da legislação do PNAE e materiais técnicos;
- c) Revisão bibliográfica da literatura sobre o CAE.

Como descrito no quadro 10, o resultado deste levantamento se encontra nos capítulos 2, 3 e 4. Os artigos selecionados e método foram apresentados e a forma de seleção já foram descritos nos tópicos iniciais deste capítulo.

Já a fase de mapeamento dos conselhos de alimentação escolar paranaenses, que permita sua análise (segundo objetivo específico), foi desenvolvida em duas fases de pesquisa descritiva:

- a) o levantamento de dados secundários sobre os CAEs paranaenses e;
- b) seleção de CAEs para aprofundamento da análise em estudo multicaso.

Para a pesquisa sobre os CAE paranaenses, se definiu por realizar primeiramente, uma caracterização do Estado Paranaense, suas unidades federativas e informações sobre a relação de escolas por município, para contextualização de sua atuação. Na sequência, entre os meses de maio a julho de 2020, dados sobre os CAEs foram captados da plataforma CONSULTA CAE, disponível no site do FNDE (<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/espelho-cae>). Estes por sua vez, foram relacionados com as demais informações coletadas nas fases e etapas anteriores e discutidos.

Para buscar compreender melhor as possíveis dinâmicas de atuação de CAEs paranaenses, optou-se por analisar dados individualizados de conselhos, em forma de estudo caso. Para tanto, foi necessário se debruçar em um processo de categorização e definição de critérios de análise que se mostrasse viável para a coleta de dados, mas ao mesmo tempo, não refletisse somente em resultados das “principais cidades” do Estado, o que reduziria as possibilidades de se encontrar diferentes nuances entre atuações de diferentes CAEs e também, similaridades, independente de fatores relacionadas à complexidade de gestão.

Com base na hipótese de que gestões de EEx com maior complexidade e população apresentariam mais condições de fornecer dados públicos de qualidade,

devido maior pressão interna e externa por melhor governança e transparência, optou-se por selecionar primeiramente, uma relação de municípios com maior Produto Interno Bruto (PIB) municipal. Para tanto, se utilizou os dados disponibilizados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), mais especificamente, a relação de 08 municípios paranaenses que listaram em 2017, entre os 100 maiores PIBs municipais brasileiros (IPARDES, 2017).

Na sequência, para complementar a “pré-amostra”, foi definido consultar a relação de municípios mais bem colocados na “Dimensão Educação” do Índice IPARDES de Desempenho Municipal<sup>2</sup> (IPDM) no ano de 2016. No momento da pesquisa (junho a julho de 2020) este era o último ano disponível da série no *site* do IPARDES.

O indicador que mensura os dados educacionais recebe a sigla de IPDM-E e classifica os municípios entre “Baixo desempenho” até “Alto desempenho”. Seguindo a hipótese que entre os municípios colocados na melhor classificação, haveria mais condições de se encontrar gestões de diferentes graus de complexidade que apresentassem dados de maior qualidade sobre o CAE e outros eventuais quesitos, 141 municípios foram considerados para seleção.

Por fim, o processo final desta etapa foi a caracterização das EEx que apresentassem algum dado ou espaço em seus *sites*, acerca dos CAEs de suas localidades. Estas informações precisariam de um tratamento para uma última camada de seleção de conselhos com dados relevantes para análise, como por exemplo, as atas de reuniões, decretos de nomeação ou Regimentos Internos. Assim, foram delimitados critérios mínimos de dados considerados relevantes para a análise de conteúdo, para determinar quantos e quais CAEs apresentariam em um determinado recorte temporal, dados e documentos em quantidade e qualidade suficientes para permitir uma análise comparativa entre os diferentes selecionados para a etapa de estudos de caso.

Em relação aos procedimentos para o terceiro objetivo específico, o levantamento das fragilidades e potencialidades de um recorte específico de conselhos, com aplicação em matriz de análise, foram realizadas as distintas etapas:

---

<sup>2</sup> Segundo IPARDES (2020), “o IPDM é um índice que mede o desempenho dos 399 municípios do Estado do Paraná, considerando três dimensões: renda, emprego e produção agropecuária; saúde e educação. Sua elaboração se baseia em diferentes estatísticas de natureza administrativa, disponibilizadas por entidades públicas.” Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Indexe-Ipardes-de-Desempenho-Municipal-0>

- a) Aplicação de Matriz SWOT
- b) Triangulação de dados

Selecionada a relação de CAEs paranaenses para estudo e relação de documentação minimamente disponível para compreensão de contextos, os resultados individuais de cada CAE mapeados, resumidos e aplicados em Matriz SWOT, para auxiliar na interpretação dos dados levantados na etapa anterior. Traduzido para o português, o método desenvolvido por Albert Humphrey também é conhecido pelo acrônimo FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), que permitem a análise individualizada de potenciais e limitantes, considerando os ambientes internos e externos do objeto da análise (BARBOSA et al, 2017).

Devido a sua facilidade de aplicação, a Matriz é amplamente utilizada como ferramenta de gestão estratégica e de auxílio para a tomada de decisões, nas mais várias áreas do conhecimento. Os exemplos vão desde a avaliação de comportamento de materiais em exposição a situações específicas, até a análise políticas por parte do setor público (GONÇALVES et al, 2010; BARBOSA et al, 2017).

Após a análise individual de cada estudo de caso, os resultados foram congregados em uma única matriz, para análise de fatores convergentes e não comuns entre os CAE analisados. Os resultados permitiram inferir com mais robustez e abrangência sobre potenciais, limitantes e características específicas de determinados conselhos.

Já a etapa analítica de triangulação de dados foi subdividida em duas ações. A primeira foi o desenvolvimento de um instrumento de análise qualitativa e quantitativa que permitisse estabelecer uma pontuação de atuação de gestões e conselhos, a partir dos resultados encontrados na análise de conteúdos. O objetivo deste instrumento, além de auxiliar na análise dos resultados individuais de cada contexto, foi o de permitir uma melhor comparação entre cada estudo de caso.



Quadro 13 — Indicadores e fonte de referência

Indicador	Referência/Fonte
Responsabilidades da Entidade Executora na oferta de condições para atuação do Conselho de Alimentação Escolar	
Local com condições adequadas para as reuniões do Conselho	Legislação do PNAE, Quadro 15, Pesquisa Bibliométrica
Equipamentos de informática	Legislação do PNAE, Quadro 15, Pesquisa Bibliométrica
Transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE	Legislação do PNAE, Quadro 15, Pesquisa Bibliométrica
Recursos humanos (pessoal/servidores) necessários às atividades do Conselho	Legislação do PNAE, Quadro 15, Pesquisa Bibliométrica
Recursos financeiros necessários às atividades do Conselho	Legislação do PNAE, Quadro 15, Pesquisa Bibliométrica
Documentos referentes à execução do PNAE, sempre que solicitado	Legislação do PNAE, Quadro 15, Pesquisa Bibliométrica
Informações referentes à execução do PNAE, sempre que solicitado	Legislação do PNAE, Quadro 15 Lei 12.527 de 2011, Tabela 4, Pesquisa Bibliométrica
Suporte a formação dos conselheiros	Legislação do PNAE, Quadro 15, Pesquisa Bibliométrica
Divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da prefeitura	Legislação do PNAE, Quadro 15, Lei 12.527 de 2011 Tabela 4, Pesquisa Bibliométrica
Atribuições do CAE	
Monitorar e fiscalizar a aplicação de recursos e a execução do PNAE.	Legislação do PNAE, Quadro 13, Tabela 3, Referencial Pesquisa Bibliométrica
Analisar o Relatório de acompanhamento da gestão do PNAE antes da elaboração do parecer conclusivo.	Legislação do PNAE, Quadro 13, Pesquisa Bibliométrica
Analisar a prestação de contas e emitir o Parecer Conclusivo.	Legislação do PNAE, Quadro 13, Tabela 3, Pesquisa Bibliométrica
Comunicar ao FNDE, ao TCU e a outros órgãos de controle as irregularidades observadas.	Legislação do PNAE, Quadro 13, Tabela 3, Pesquisa Bibliométrica
Fornecer informações sobre a execução do PNAE sempre que solicitado pelo FNDE.	Legislação do PNAE, Quadro 13, Tabela 3, Pesquisa Bibliométrica
Elaborar o regimento interno (documento obrigatório).	Legislação do PNAE, Quadro 13, Tabela 3, Pesquisa Bibliométrica

Preparar plano de ação anual (documento obrigatório).	Legislação do PNAE, Quadro 13, Tabela 3, Pesquisa Bibliométrica
---	---

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Para definir estes indicadores (Quadro 13), foram elencadas ações práticas derivadas dos dispostos na legislação do PNAE e consideradas como requisitos mínimos e/ou desejáveis para que este se viabilize conforme preconizado pelo próprio normativo. A sua elaboração levou em consideração, a pesquisa bibliográfica e secundária, além dos resultados evidenciados nesta etapa de estudo multicaso, ambos aliados às vivências do autor em seu contexto participante.

Para tanto, as questões norteadoras foram desenvolvidas com três critérios de pontuação: não atendimento; atendimento parcial e; o atendimento pleno de cada ação. O coeficiente seria resultante do somatório da pontuação, dividido pelo número de critérios elencados para a análise individual da gestão e do respectivo CAE. Definiu-se que, mais próximo de 1 (um), os critérios mínimos estabelecidos na legislação, seriam contemplados por determinado CAE ou gestão. Já os resultados mais próximos de 0 (zero), denotariam o não atendimento aos critérios, expondo fragilidades ou ameaças para o controle social.

## **4 PANORAMA GERAL SOBRE O CAE, CONTEXTO DE CONSELHOS PARANAENSES E RESULTADOS ORIUNDOS DE MATRIZ DE ANÁLISE DO ESTUDO MULTICASO**

Neste capítulo estão dispostos os resultados obtidos durante o percurso metodológico para buscar alcançar os objetivos da pesquisa. Neste sentido, cabe ressaltar que no período de desenvolvimento das etapas finais da mesma, ocorreram atualizações de normativo do PNAE, tanto para o enfrentamento dos efeitos da pandemia de COVID-19, mas especialmente, em relação a questões operacionais que estavam em intenso debate a anos, mas que se viabilizaram apenas neste momento.

Portanto, para a contemporização da pesquisa, optou-se de considerar também, a recente Resolução FNDE nº06, de 08 de maio de 2020 nos resultados e análises. Espera-se que com esta decisão, os resultados e reflexões oriundas deste trabalho consigam contribuir de forma mais adequada e atual para o enfrentamento dos desafios e superação de barreiras do controle social.

### **4.1 O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Como já citado anteriormente, o Conselho de Alimentação Escolar é um colegiado de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento. Neste contexto, é importante compreender seus limites mínimos e máximos de atuação, ou seja, o conjunto de ações ao qual o CAE não pode se omitir ou se exceder (MARRARA, 2011).

A lei 11.947 de 2009 confere quatro competências ao CAE, como parte do ecossistema de execução e controle do PNAE. Por sua vez, a Resolução FNDE nº 06 de 2020 complementa estas competências com sete atribuições. Para melhor compreensão na inter-relação entre competências e atribuições do CAE, estas foram subdivididas em quatro blocos temáticos, baseado no fluxo de procedimentos e ações delimitados para a atuação dos membros do conselho. Estes são apresentados no quadro 13 a seguir:

Quadro 14 — Relação de Competências e Atribuições do CAE

TÓPICOS	COMPETÊNCIAS Art 19, Lei 11.94 de 2009	ATRIBUIÇÕES Art. 44 Resolução FNDE nº 06 de 2020.
FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO	I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;	I – monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a execução do PNAE, com base no cumprimento do disposto nos arts. 3º a 5º desta Resolução;
	II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;	
	III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;	
PARECER FINAL	IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.	II – analisar a prestação de contas da EEx, conforme os arts. 58 a 60, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sistema de Gestão de Conselhos - Sigecon Online; V – realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas e elaboração do Parecer Conclusivo do CAE, com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros;
OBRIGAÇÕES QUANTO A TRANSPARÊNCIA E NÃO OMISSÃO DIANTE A CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES E APOIO DOS CONTROLES INTERNO E EXTERNO		III – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;
		IV – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;
PROCEDIMENTOS MÍNIMOS E OBRIGATÓRIOS PARA ORGANIZAÇÃO INTERNA DO CONSELHO		VI – elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução;
		VII – elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições, e encaminhá-lo à EEx antes do início do ano letivo.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base na Lei 11.947/2009 e Resolução FNDE nº06/2020

Fica evidente que nos trechos do texto legal analisado, a legislação do PNAE demonstra uma grande e legítima preocupação com a sua execução. Assim como, de que o CAE é imbuído da responsabilidade de acompanhar e fiscalizar o programa, certificando-se de seu cumprimento, conforme os parâmetros estabelecidos. Para compreender melhor como estas preocupações se evidenciam no texto, as

competências e atribuições foram agrupadas e classificadas em quatro principais tópicos ou eixos: Fiscalização e Acompanhamento; Parecer Final; Obrigações quanto a Transparência e Não Omissão diante a Constatação de Irregularidades e Apoio dos Controles Interno e Externo e; Procedimentos Mínimos e Obrigatórios para Organização Interna do Conselho.

Em relação à Fiscalização e Acompanhamento, as três primeiras competências do CAE (que constam na Lei 11.947/2009) evidenciam a responsabilidade do colegiado, pautando-se na observância de diretrizes, aplicação de recursos e qualidade dos alimentos (tanto do alimento em si, mas especialmente, às condições para seu armazenamento, preparo e aceitação por parte dos alunos). Ou seja, se trata da ênfase de atuação calcada na análise durante todo o processo de aplicação de recursos e execução de etapas e processos necessários para a alimentação escolar se materializar. Neste sentido, a primeira atribuição advinda da Resolução do FNDE destaca que este monitoramento deve se pautar no atendimento da alimentação escolar como um direito dos educandos e nas diretrizes e objetivos do PNAE (FNDE, 2020).

Quando se trata da competência e atribuições relativas ao Parecer Conclusivo (tópico Parecer Final), há uma inversão. Enquanto a Lei designa apenas um item para a temática, o corpo burocrático do FNDE buscou demarcar, desde as resoluções anteriores, as condições que considerou imprescindíveis para o procedimento. A primeira trata da análise do CAE estar calcada em três aspectos principais a serem informados no SIGECON: a) no alcance do objeto e objetivos do PNAE; b) aplicação de recursos e; c) observância aos aspectos técnicos do programa. A segunda destacou como ponto crítico para a elaboração do Parecer Conclusivo, que este fosse realizado em reunião específica para este fim, mediante a participação mínima de 2/3 dos membros, que solidariamente ratificam em votação, o grau de adequação de execução do PNAE pela EEx.

Em relação a aspectos abordados apenas entre as atribuições, verifica-se que o texto de regulamentação destaca os tópicos: “Obrigações quanto a Transparência e não Omissão diante a Constatação de Irregularidades e Apoio dos Controles Interno e Externo” e “Procedimentos Mínimos e Obrigatórios para Organização Interna do Conselho”. Os textos que abarcam estas temáticas evidenciam uma preocupação da burocracia federal em evidenciar aos membros do CAE, demais atores sociais do PNAE e externos ao programa, sobre sua legitimidade e responsabilidade de informar

às outras instâncias de controle, a ocorrência de condições inadequadas de execução do programa. Mas também reforçam que se deve seguir um processo de organização pautado na formalização, com registros de atividades em relatórios, planos de ação e Regimento Interno.

De forma geral, é possível avaliar que ao complementar as competências do conselho, estabelecidas pelo legislador, a regulamentação da atuação do CAE procurou evidenciar questões mais relacionadas aos processos de avaliação da execução, se comparado à rotina de monitoramento do PNAE. Ainda mais, buscou esclarecer que os critérios de análise devem ser calcados na objetividade, o que está alinhado com a racionalidade exigida à administração pública para o processo de prestação de contas e controle. Neste sentido, todas estas preocupações são consideradas pertinentes e adequadas.

Porém, estes textos podem indicar, que ao visar os contornos e formalidades de atuação do CAE, buscou-se atender majoritariamente, os anseios destes tomadores de decisões e *policy makers*, em detrimento ao fomento de todo o potencial de participação social na conceituação do conselho (colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento). Em outras palavras, as normativas destacam as competências e atribuições do conselho, lastreadas no processo de aplicação de recursos e supervisão de aspectos técnicos característicos e de importância para a atuação do controle burocrático, mas se emudecem acerca do processo de participação e construção coletiva do programa local de alimentação escolar (MACHADO *et al.*, 2015).

Machado e Goldenberg (2014, p. 73) emitem a mesma conclusão ao afirmarem que “a estruturação do modelo reservou ao cidadão uma participação limitada”, pois não privilegia ou evidencia uma atuação no sentido de cogestão e cidadania ativa, princípios da participação social debatida no referencial teórico deste trabalho. Ou seja, apesar de toda uma concepção definida na Constituição Cidadã e defendida como um dos pilares da Reforma Administrativa do Estado de 1995, na prática, o poder público acabou, através de seus diferentes atores, por limitar o nível de participação da comunidade no PNAE (DICKSON; ARRUDA, 2017; MACHADO, GOLDENBERG, 2014; MEDEIROS, MATIAS PEREIRA, 2003).

Restringindo a participação ao formalismo, cria-se um verdadeiro choque com os princípios que regem o controle social, que por sua vez, pode potencializar a percepção de que a participação social não contempla as reais demandas daqueles

que estão envolvidos com a política pública exercida em nível local (BARDDAL, 2018; MACHADO, GOLDENBERG, 2014; GOHN, 2016). Ou ainda, pode restringir a percepção e atuação destes, como verificado por Gabriel, *et al.* (2013) com conselheiros catarinenses, que ao questionar sobre quais atribuições estes exerciam, prenominares respostas que citavam a análise de prestação de contas e a fiscalização de recursos, em detrimento ao acompanhamento da qualidade dos alimentos ou a divulgação de seus atos ou dos recursos recebidos pela EEx.

Possivelmente devido a estas limitações designadas para a atuação do CAE, o PNAE não prevê o controle social coordenado em diversas instâncias, partindo de propostas a nível local, para proposituras em nível nacional. Este modelo se deve a fragmentação do próprio projeto educacional brasileiro, com um regime de colaboração frágil e ausência de um sistema unificado (MACHADO, GOLDENBERG, 2014).

#### **4.1.1 Composição do CAE**

O CAE deve ser composto minimamente, por sete membros titulares e sete suplentes que representam diferentes categorias e que são escolhidos por meio de eleições e/ou indicações, em assembleias convocadas especialmente com esse fim. Estes devem ser oriundos de diferentes segmentos, como representantes de trabalhadores da educação (02), pais de alunos (02), sociedade civil (02) e representantes do Poder Executivo (01) local (BASSO *et al.*, 2018; BRASIL, 2009).

Antes da Lei 11.947/2009, o CAE contava também com 07 membros, mas com a participação de apenas um representante da sociedade civil, pois além do representante do executivo, havia também a previsão de presença de um representante do legislativo (FNDE, 2016). Com a composição atual, a proporcionalidade de representação denota um fortalecimento da governança democrática do colegiado e maior independência do poder público (MACHADO, GOLDENBERG, 2014).

O conselho pode ser ampliado em duas a três vezes em seu quantitativo mínimo, ou seja, contando com 14 ou até 21 membros titulares (FNDE, 2020). A proporcionalidade dos membros deve permanecer a mesma, independente do

quantitativo, de forma a equilibrar forças e proporcionar independência do conselho em relação como apresentado no quadro a seguir:

Quadro 15 — Composição do CAE e proporcionalidade conforme quantitativo de membros

<b>Segmento/Composição</b>	<b>“Padrão”</b>	<b>Duplicado</b>	<b>Triplicado</b>
Poder Executivo	1 T / 1S	2 T / 2S	3 T / 3S
Trabalhadores da Educação/Discentes	2 T / 2S	4 T / 4S	6 T / 6S
Pais de Alunos	2 T / 2S	4 T / 4S	6 T / 6S
Sociedade Civil Organizada	2 T / 2S	4 T / 4S	6 T / 6S

LEGENDA: T=titular S=Suplente

FONTE: FNDE (2020)

Ou seja, um CAE pode chegar a contar com até 42 membros titulares e suplentes, o que por um lado pode se demonstrar como uma estratégia para melhor acompanhamento de gestões de alta complexidade, grande extensão territorial e elevado número de escolares (BRASIL, 2020). Em contraposição, este quantitativo pode inviabilizar as rotinas e organização de ações ordinárias e críticas, como reuniões, decisões de alto impacto e parecer sobre prestação de contas, uma vez que para votações desta natureza necessitam de um quórum mínimo de 2/3 dos membros.

Em relação à representatividade, a legislação vigente indica que entre o segmento da comunidade escolar, ao menos um de seus titulares deve ser docente da rede. A mesma também estimula a participação de discentes, embora apenas maiores de idade e/ou emancipados tenham possibilidade de compor o conselho (FNDE, 2020). Tal fato se caracteriza um desafio de efetivação, especialmente nas redes municipais, focadas no ensino infantil e primeiros anos do fundamental.

Também há a recomendação de que comunidades tradicionais e quilombolas se façam presentes neste espaço de representação, independente do segmento, o que gera ao poder público local, a responsabilidade de desenvolver estratégias de sua inclusão (FNDE, 2020). Esta medida é importante para estimular a participação destes, pois apesar dos avanços no Controle Social, as instâncias de representação não têm garantido de fato, o espaço para grupos minoritários (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019).

Por fim, ordenadores de despesa, como secretários, coordenadores de área e nutricionistas responsáveis técnicos do PNAE não podem compor o conselho (FNDE, 2020). Em relação aos agentes com maior poder no processo de tomada de decisões



e responsabilidade este é um ponto pacífico, mas mesmo antes da atual resolução, já havia divergências de interpretações das normativas quanto a pertinência de atuação de nutricionistas como membros do CAE (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019). Na atual situação, apesar do responsável técnico não ter esta possibilidade, as EEx que desfrutam de uma equipe de nutrição podem indicar outros profissionais que façam parte do quadro técnico, a compor do conselho.

Esta situação gera outra questão passível de futuros debates e discordâncias quando da composição de novos mandatos. Trata-se da disparidade entre gestões quanto a possibilidade de indicação de profissionais especializados e (em tese) maiores detentores de conhecimentos das rotinas operacionais e burocráticas, para representar a gestão e coletar percepções dos membros. As gestões que contam com apenas um nutricionista (independente da adequação ou não ao número de alunos) serão impedidas de indicar tal profissional, enquanto EEx que contem com dois ou mais nutricionistas em seu quadro apresentarão restrição.

Em situações de boa relação entre gestão e CAE, como apontados nos estudos de caso de Balestrin e Sudbrack (2019) e Basso *et al.* (2018) esta realidade não se configurará em prejuízos, mas em localidades em que o Controle Social é incipiente ou ao contrário, ferozmente antagônico à gestão ou a servidores da área específica, podem proporcionar maiores riscos a efetividade deste espaço formalizado de interlocução.

#### **4.1.2 Processo eleitoral e de substituições do CAE**

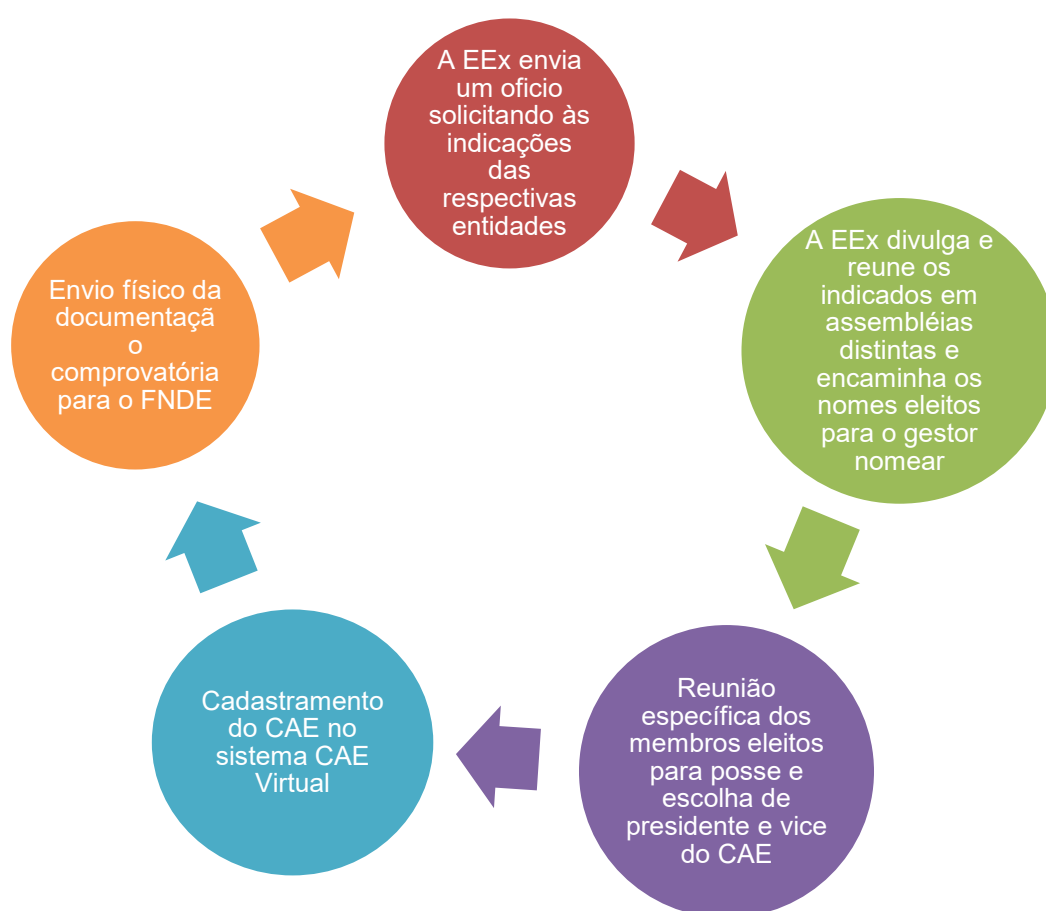
Em relação ao processo eleitoral do CAE, a Resolução FNDE nº 06 indica no parágrafo 8º do art. 43º que:

“A nomeação dos membros do CAE deve ser feita por Portaria ou Decreto Executivo, de acordo com a Constituição dos Estados e as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, observadas as disposições previstas neste artigo, obrigando-se a EEx a acatar todas as indicações dos segmentos representados.”

Ou seja, a escolha entre pares, que no caso, se materializa via assembleias das entidades representadas, como visto no tópico anterior, é o procedimento para alçar uma pessoa como representante do CAE (FNDE, 2020).

Apesar de ausente nos textos legais, os procedimentos detalhados podem ser consultados no site do FNDE, em aba específica sobre o processo de renovação do CAE. Ali se expõe o CAE Virtual, sistema na qual se concentram os dados cadastrais dos Conselhos, que são preenchidos com um acesso que pode ser solicitado por um representante da EEx (BRASIL, c2020c). Segundo as demais orientações da página, o processo de formalização da constituição do CAE foi subdividido em “5 passos” principais, que são apresentados na figura 05 a seguir:

Figura 6 — Os 5 passos para a renovação do CAE, segundo o FNDE



Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base em documento do FNDE para renovação do CAE<sup>3</sup>

A leitura deste documento pode reforçar as conclusões de Machado e Goldenberg (2014) quanto a tutela do CAE pelo Estado. Não pela responsabilização

<sup>3</sup> Guia 5 Passos para renovação do CAE. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/230-controle-social-cae?download=13192:pnae\\_folder\\_cinco\\_passos\\_para\\_renovacao\\_do\\_cae](https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/230-controle-social-cae?download=13192:pnae_folder_cinco_passos_para_renovacao_do_cae)

da administração pública pelos procedimentos burocráticos, mas por seu texto denotar um papel de relativa passividade por parte das entidades representadas e o CAE, que tem destacado seu protagonismo apenas no momento de eleição de presidente e seu vice. Neste sentido, ao não explicitar a corresponsabilidade de conselheiros e entidades locais e regionais com legitimidade de atuar com representação no CAE, o texto reproduz o pensamento predominante de controle institucional e *accountability* (FARENZENA, 2010). Avaliasse, que para além dos discursos oficiais, estes desconsideram que sua efetividade está intrinsecamente atrelada ao processo de consolidação do próprio regime democrático (FARENZENA, 2010).

Esta tutela, atrelada à cultura incipiente ou inexistente de participação social pode também se materializar em relatos registrados por Balestrin e Sudbrack (2019) e comentados em análise comparativa de Gabriel *et al.* (2013). As primeiras autoras ilustram o caso de membros do CAE que ao relatar a motivação de sua participação, citaram a “a falta de opção” e a falta de interesse de colegas e pares (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019). Ou seja, uma participação por imposição (por exemplo, de superiores, grupo de representação ou de contexto de desarticulação) para cumprir com a burocracia e se evitar uma suspensão de repasses.

Já o segundo grupo de pesquisadores, ao comparar seus resultados de caracterização de membros do CAE, apontam para a falta de transparência observada em alguns processos eletivos ou ainda, de alguns presidentes de conselhos que apresentavam alguma espécie de vínculo com o poder local (GABRIEL *et al.*, 2013). Situações que por si, contribuem para se questionar a isenção na análise de situações de interesse da gestão.

Sobre os procedimentos de substituição de conselheiros, estes preveem que ocorram de duas principais formas, aqui classificadas como: ativa e passiva. A substituição ativa corresponde à solicitação do próprio membro, que em qualquer tempo pode apresentar uma justificativa de sua desistência por escrito. Assim como nos demais casos, a escolha de sua substituição é determinada pelo grupo representado no conselho, que indicará um novo nome para a posição (BRASIL, 2020).

Já a substituição passiva decorre do ato de terceiros em avaliar a pertinência de determinado membro (BRASIL, 2020). Ou seja, a própria entidade representada pode solicitar o desligamento e substituição, assim como os demais membros podem votar pela exclusão de determinado componente, se este descumprir com o regimento interno ou apresentar um número de injustificadas faltas consecutivas ou alternadas

superior a 3 e 5 reuniões respectivamente. No caso da renúncia ou retirada dos cargos de presidente e vice, um novo processo eleitoral deve ser promovido.

Neste ponto acerca das substituições de membros, fica evidente uma preocupação de detalhamento de procedimentos na normativa, com vistas a proporcionar ferramentas que garantam a legalidade dos atos e legitimidade do conselho através de uma composição regular. A existência de tal detalhamento provavelmente derivou de experiências recorrentes na rotina de CAEs relatadas a servidores responsáveis pela gestão destes procedimentos e dados.

#### **4.1.3 Tempo de mandato e compartilhamento de responsabilidades entre membros do CAE**

O mandato do CAE tem duração de quatro anos e os membros podem ser reconduzidos/reeleitos sem limitações, conforme interesse dos segmentos que estes representam (BRASIL, 2020). A inexistência de trava neste sentido pode proporcionar que pessoas interessadas e comprometidas com a temática permaneçam no conselho, auxiliando na estruturação de um histórico e cultura de atuação (BASSO *et al.*, 2018). Por outro lado, em um contexto de baixa participação popular, pode contribuir para a atuação personalista e patrimonialista de alguns indivíduos, desestimulando um processo saudável de renovação e corresponsabilidade entre todos (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019).

Neste sentido, Machado e Goldenberg (2014) classificam que a governança do CAE pode ser considerada como autoritária. De fato, a legislação confere um caráter centralizador quanto à dinâmica de direção do CAE, pois destaca apenas as responsabilidades específicas da presidência (BRASIL, 2020). Em contraponto, esta não pode assumir indefinidamente por um mesmo indivíduo, existindo a limitação de ocupar a posição em no máximo dois mandatos, o que pode auxiliar a arrefecer atuações de cunho personalistas.

Porém, o normativo do PNAE se omite quanto a designações e orientação quanto a atuação e responsabilidades dos demais membros, indicando apenas que estas devem seguir um Regimento Interno elaborado pelo conselho e pautado nas normativas do PNAE (BRASIL, 2009; BRASIL, 2020). Ou seja, ao não regular ou aprofundar sobre a atuação dos demais membros, a legislação acaba por conferir

maior poder discricionário ao conjunto do CAE em sua organização e dinâmica de atuação, mas ao mesmo tempo, não auxilia os atores sociais a vislumbrarem outras possibilidades de organização interna e de delegação de tarefas.

A atuação do Conselheiro de Alimentação Escolar tem caráter voluntário e exige a disponibilidade de tempo para o exercício da função (BASSO *et al.*, 2018; BRASIL, 2020). Apesar da legislação recomendar que servidores públicos sejam liberados por gestores para desenvolver as atribuições do CAE, na prática, o exercício do mandato tende a ser incompatível com a vida profissional ou privada de uma parte considerável da população brasileira (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019; BASSO *et al.*, 2018). Portanto, além do conhecimento sobre o PNAE e a administração pública, é requisito primordial que o conselheiro da alimentação escolar tenha disponibilidade e comprometimento, para que sua atuação seja considerada minimamente satisfatória (KLEBA *et al.*, 2010; MACHADO *et al.*, 2015; ROCHA *et al.*, 2018).

Mais, demanda não somente a presença regular dos membros em reuniões agendadas entre determinado intervalo de tempo, mas que estes estejam conscientes de seus atos e movidos por ato voluntário de cunho pessoal, ao contrário de uma participação por imposição, manipulação ou cooptação de terceiros (BASSO *et al.*, 2018). Para tanto, se reforça aqui, é necessário criar estratégia para se construir coletivamente, condições para que indivíduos propensos a se interessar e comprometer com a alimentação escolar, sintam-se estimulados a adentrar e permanecer no controle social do PNAE.

#### **4.1.4 Infraestrutura e Iniciativas de suporte ao CAE**

Sobre o aspecto de apoio ao CAE para a execução de suas atribuições, a legislação do PNAE determina que as EEx devem garantir a disponibilidade de uma infraestrutura mínima. Esta deve compreender tanto os recursos materiais, como também de recursos financeiros e humanos descritas no art. 45º da Resolução FNDE nº 6 de 2020, em 5 incisos e 3 alíneas específicas. Para facilitar sua visualização a análise, estas são apresentadas no quadro 15 a seguir:

Quadro 16 — Infraestrutura que a Entidade Executora deve ofertar ao Conselho de Alimentação Escolar para execução de suas atribuições.

Local com condições adequadas para as reuniões do Conselho
Equipamentos de informática
Transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE
Recursos humanos (pessoal/servidores) necessários às atividades do Conselho
Recursos financeiros necessários às atividades do Conselho
Documentos referentes à execução do PNAE, sempre que solicitado
Informações referentes à execução do PNAE, sempre que solicitado
Suporte a formação dos conselheiros
Divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da prefeitura

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base no art. 45º da Resolução FNDE nº6 de 2020

Em a relação de recursos e ações determinadas, cabe ressaltar que ao contrário dos conselhos tutelares, que apresentam membros que se dedicam integralmente para a função e demandam de recursos por vezes exclusivos, como dependências, equipamentos e veículos, o CAE, assim como outros conselhos sociais não preveem a exclusividade destes para seu uso. Desta forma, é convencional que sejam oferecidas as estruturas físicas e equipamentos das secretarias municipais e estaduais de Educação, responsáveis pela política em questão (BASSO *et al.*, 2018).

Além dos recursos materiais, humanos e financeiros, nota-se que entre as determinações da legislação, a EEx deve também proporcionar ao CAE acesso a informações, dados e formações, assim como, oferecer o suporte para que este divulgue suas ações desenvolvidas junto à Alimentação Escolar. Ou seja, o CAE demanda minimamente de uma sala para reuniões, um veículo para transportar os conselheiros em um dia de visita a escolas, equipamentos de informática para prestação de contas, recursos para aquisição toucas para cabelos e/ou de vestimenta que identifique os conselheiros e de uma pessoa que atue secretariando o CAE. Mas suas necessidades são mais amplas.

Neste sentido pode-se considerar que a demanda por transparência ativa, que inclui o suporte de pessoal (operacional, mas também formativo) o fácil e rápido acesso a dados pertinentes, assim como oferta da estrutura da EEx para o CAE se comunicar ou expor seus atos, são fatores essenciais e condições críticas para o conselho. Isso porque, além de acompanhar e conseguir apreciar a adequação dos atos executados pela gestão o CAE deve prestar contas de seus próprios atos para a população.

Vale ressaltar estes pontos, pois Gabriel *et al.* (2013) verificaram que menos de  $\frac{1}{4}$  dos conselhos catarinenses analisados apresentavam devolutivas para a população quanto as suas ações e análises. Enquanto Machado *et al.* (2015) encontraram relatos de conselheiros que assinavam documentos mesmo sem terem conhecimento suficiente das informações que lhes eram prestadas por representantes da gestão.

Bandeira *et al.* (2013) apontam para a mesma percepção, ao avaliar a base de dados sobre a análise de prestação de contas do CAE, ressaltando a alta prevalência de relatos de baixa qualidade, relativos às ações de acompanhamento e controle desenvolvidas pelos conselheiros. Ambos os estudos destacaram que estes resultados poderiam refletir a inoperância ou desconhecimento dos conselheiros sobre suas atribuições (BANDEIRA *et al.*, 2013; GABRIEL *et al.*, 2013; MACHADO *et al.*, 2015).

#### 4.1.4.1 Iniciativas de suporte e formação do CAE

Neste sentido, entre a literatura pesquisada, as pesquisas que abordam o processo formativo do CAE em suas análises, são unânimes em relação ao apontamento pela demanda de ações desta natureza. Machado *et al.* (2015) e Pedraza *et al.* (2018) concordam quanto a necessidade de que estas sejam inclusive, mais incisivas do que as ações consideradas à época, para que os conselheiros se apropriem adequadamente de suas atribuições. Balestrin e Sudbrack (2019) e Basso *et al.* (2018) ressaltam as dificuldades e prejuízos à efetividade do CAE em situações em que os conselheiros assumem o mandato sem nenhuma capacitação.

Balestrin e Sudbrack (2019) defendem ainda, que este processo formativo deve ser contínuo. Por fim, Gabriel *et al.* (2013) Gallina *et al.* (2012) e Machado *et al.* (2015) apontam para o desconhecimento técnico em aspectos a se conferir durante a fiscalização, a importância do Regimento Interno, na análise de recursos e acompanhamento dos cardápios. Mas ambos os grupos de pesquisadores salientam acerca da compreensão limitada dos conselheiros sobre a temáticas de DHAA, SAN e Controle Social.

Em 2018 a Auditoria em Fiscalização de Orientação Centralizada do TCU, que emitiu relatório sobre ações desenvolvidas junto a 10 gestões estaduais da

Alimentação Escolar, destacou a fragilidade de atuação dos CAEs como uma das situações mais frequentes e relevantes. Os achados das auditorias destacaram para o não cumprimento de ações de simples implementação, como disponibilizar canais para a divulgação das atividades dos conselhos e a formação de seus membros. Porém, além destes fatores, se constatou que de maneira geral, o acompanhamento exercido pelos CAEs era deficiente ou precário. Entre os motivos alegados pelos conselheiros, se destacaram a falta de estrutura e recursos para desempenhar atividades e a conseqüente desmotivação pessoal (TCU, 2018).

Neste sentido, os órgãos da burocracia federal e de controle tem demonstrado também, uma preocupação quanto a qualificação de conselheiros, propondo ações, ferramentas e materiais que auxiliem o CAE a desenvolver suas atribuições de forma satisfatória e eficaz. De maneira geral, são iniciativas variadas e sem aparente processo gradual e complementar, algumas são desenvolvidas por parceiros e outros produzidos apenas pelo FNDE. A seguir, no quadro 16 são listadas algumas destas iniciativas disponibilizadas no *site* da autarquia:

Quadro 17 — Materiais e ações desenvolvidas para formação e auxílio na atuação do CAE

<b>MATERIAL/AÇÃO</b>	<b>AUTORES/ RESPONSÁVEIS</b>	<b>ANO</b>
Cartilha Nacional da Alimentação Escolar	FNDE, Promotores e Procuradores de Justiça	2015
Informe CAE	FNDE	2016 a 2019
Passos para a renovação do CAE	FNDE	2017
Cartilha Nacional da Alimentação Escolar	FNDE, TCU	2017
Caderno de Práticas Premiadas de Controle Social do PNAE - Relatos Premiados CAE	FNDE	2019
Aplicativo ePNAE	FNDE	2019

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base em materiais pesquisados no site do FNDE (2020)

Com base nos documentos relacionados na página da internet do FNDE, é possível concluir que a preocupação crescente de ações junto ao CAE apresenta algumas ações em 2015, com o lançamento de cartilha pelo FNDE, parceria com Promotores e Procuradores (2015). Em 2017 esta proposta seria renovada, mas agora, em atuação conjunta com o TCU. Na última edição, publicada em 2017, seus desenvolvedores procuraram abordar questões de ordem prática e rotineiras do PNAE, como a consulta aos recursos federais transferidos e sua aplicação, se



alimentos adquiridos foram devidamente distribuídos e servidos aos alunos, além de outros aspectos que tangem a fiscalização do PNAE. Há inclusive, *check lists* que auxiliam na verificação de pontos chave e críticos sobre a estrutura das escolas em que a alimentação é preparada e/ou servida (TCU, 2017).

O Informe CAE é um documento de comunicação do FNDE voltado a conselheiros de alimentação escolar, que é encaminhado via endereços de e-mail cadastrados na plataforma CAE Virtual, apresentando temáticas diferenciadas sobre suas atribuições. Iniciado em 2016, apresentou naquele ano, publicações bimestrais, enquanto para o ano de 2017 não houve registro de publicações. Em 2018 a publicação foi retomada e assim como em 2019, houve quatro publicações, da qual a última edição se dará destaque no tópico a seguir (BRASIL, 2019).

Em 2019 houve a publicação do “Caderno de Práticas Premiadas de Controle Social do PNAE - Relatos Premiados CAE”, material decorrente de concurso realizado no ano anterior. O material apresenta proposta similar a de outros publicados também pelo FNDE, como o concurso “Melhores Receitas da Alimentação Escolar e “Boas Práticas de Agricultura Familiar para Alimentação Escolar” (ambos de 2017), e “Jornada de Educação Alimentar e Nutricional: Melhores Relatos da Educação Infantil”.

Agregando 15 experiências de CAEs que representassem todas as regiões brasileiras, o material traz relatos locais, ilustrados com fotos destes atores sociais, finalizando com dicas sobre as atribuições do CAE. Cada experiência foi selecionada por uma banca julgadora com componentes externos e outros com alguma forma de vínculo institucional com o FNDE, como representantes dos CECANEs.

Por fim, há também há o aplicativo ePNAE, lançado oficialmente em 2019 e inspirado no projeto paraense “Égua da merenda, João!”, uma campanha de mapeamento da regularidade e da qualidade da alimentação escolar, servida nas escolas públicas do Estado do Pará. No projeto regional, se utiliza uma plataforma *on-line* chamada de “Monitorando a Cidade” com a proposta de estimular a participação da comunidade escolar e externa (UFPA, 2017). Já o sistema desenvolvido pelo FNDE, que pode ser “baixado” nas lojas de aplicativos de dispositivos móveis, apresenta perfis personalizados para nutricionistas, CAE, pais, alunos e outros, que podem preencher dados sobre a Alimentação Escolar, incluindo fotos e avaliando a qualidade da mesma. Os mesmos são disponibilizados para a nutricionista RT, que

pode responder diretamente a quem avaliou tal preparação. Não há maiores informações sobre o mesmo e adesão da população até o presente momento.

É inegável a importância de se produzir iniciativas como estas e da recomendação do TCU quanto a necessidade de se ampliar a sua divulgação e acesso. Mas se faz necessária também, a reflexão sobre a capacidade e adequação destas ferramentas para fortalecimento do controle social no âmbito do PNAE.

Dikson e Arruda (2017) por exemplo, ao analisar o discurso de texto introdutório da Cartilha Nacional da Alimentação Escolar, de 2015. Em linhas gerais, estes autores interpretaram que o documento se dirigia para comunidade escolar e CAE com uma linha editorial em que a autarquia do MEC conferia a estes, um papel de participação submissa ao poder estatal. Segundo estes, iniciativas com esta abordagem têm limitado seu foco na instrumentalização dos conselheiros para a efetivação de *accountability* e controle social, conforme o entendimento e demandas destes órgãos e instâncias (DIKSON; ARRUDA, 2017).

Neste sentido, ao avaliar os modelos *top-down* e *botton-up* de implantação de PP apresentadas por Cavalcanti (2007) e Lotta (2010) no referencial teórico, percebe-se que neste caso concreto, que há uma espécie de choque e antagonismo entre as duas abordagens. Seja de causa intencional ou somente resultado das dinâmicas da administração pública brasileira refletidas no controle social do PNAE, questiona-se se tal disputa (ou falta de reflexão sobre o tema) pode corresponder a um dos nós mais críticos para temática.

#### **4.1.5 Perfil de conselheiros e conselheiras**

Aparentemente, o perfil de membros do CAE não tem sido alvo de grande preocupação de estudos publicados nas revistas científicas pesquisadas e até mesmo, de parte das instituições que atuam junto a estes atores sociais do Controle Social, visto a escassez de dados encontrados durante esta pesquisa. Possivelmente haja alguns dados dispostos em bancos de informações de alguns órgãos e instituições (como será apresentado a seguir), mas fato é que, se existem, não são amplamente divulgados, gerando incertezas sobre a qualidade das informações sistematizadas que a burocracia federal dispõe sobre os conselhos e consequente planejamento de ações. Tal situação pode apontar para um dos possíveis fatores que

influenciam nos resultados e análises críticas acerca dos materiais de apoio disponíveis aos conselheiros.

Em apenas dois dos estudos consultados, foi descrito um breve perfil de membros do CAE participantes das pesquisas em suas localidades locais e territoriais. Já em relação a dados públicos disponíveis para livre consulta, foi encontrado um único documento que aborda sobre tal perfil, com representatividade nacional. Trata-se do “Informe CAE nº4/2019”, que apresenta alguns dados de pesquisa de 2018, realizada com este fim. Maiores detalhes sobre autores, métodos e outros não foram disponibilizados no referido material. Segundo o mesmo, a amostra do estudo correspondeu a 2.120 participantes de todas as regiões do país, que tiveram seus questionários aprovados para análise. O objetivo do levantamento seria o de se levantar um perfil sobre conselheiros e captar a percepção destes sobre os desafios enfrentados para a sua atuação no PNAE (BRASIL, 2019).

Entre os respondentes, se destacaram representantes de professores (26%), do Executivo (24%) e da Sociedade Civil (21%). Entre estes, houve a predominância de mulheres (75%), com uma faixa etária majoritariamente entre os 46 até os 60 anos (55%). Em relação ao grau de escolaridade, 75% indicaram ter o superior completo ou cursado uma pós-graduação *latu senso* e 82% da amostra apontou que detinha ocupação profissional como servidora ou funcionária pública (BRASIL, 2019). Com estes dados, pode-se indicar que o mais adequado para evidenciar a representatividade majoritária do coletivo de membros do CAE, seria nominar o mesmo como “conselheiras”, assim como ocorre quando ao se referenciar ao coletivo de manipuladores de alimentos do PNAE, se use o termo popular “merendeiras”. Porém, para respeito da gramática atual, mas incluir e evidenciar a representação de membros do CAE, a partir deste momento o texto passará a usar a expressão “conselheiros e conselheiras”.

Para os autores da pesquisa ou da redação do material informativo, foram ressaltados pontos positivos quanto ao perfil de membros do CAE, como a experiência/vivência, além do aspecto de formação educacional e cultural, o que denotaria sua qualificação para o exercício do Controle Social (BRASIL, 2019). Porém, também pode-se fazer uma leitura de um duplo aspecto deste perfil. Ao mesmo tempo que se supõe um maior grau de compreensão e de busca por resoluções de questões complexas devido às características positivamente apreciadas, há fatores que podem apresentar fragilidades para a atuação destas pessoas.

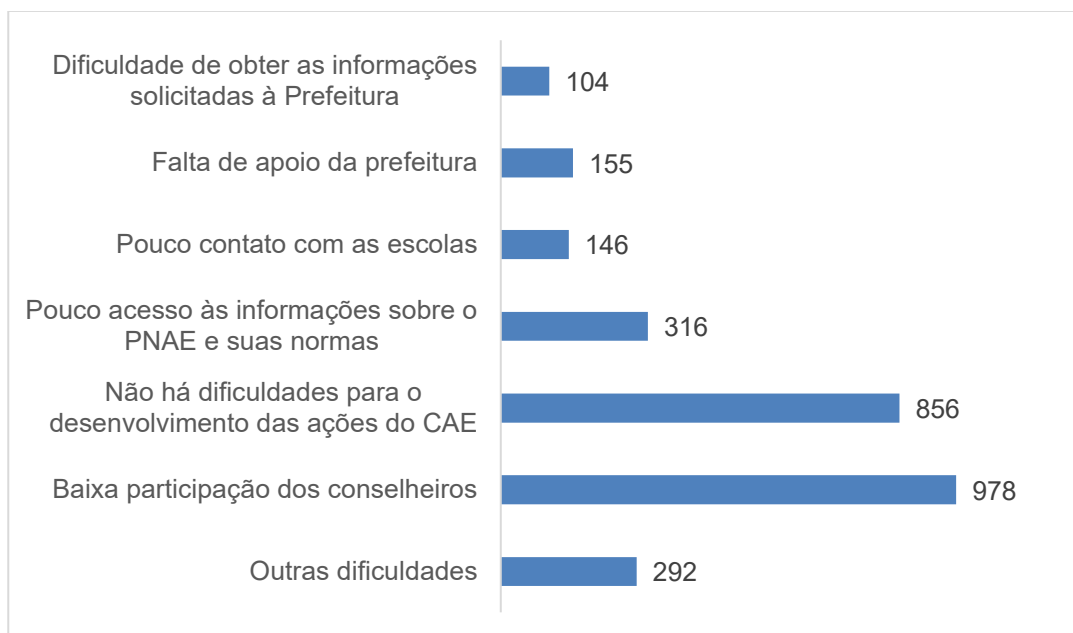
Em termos de formação cidadã, as conselheiras situadas na faixa etária predominante não nasceram e/ou tiveram sua infância e adolescência sob a redige de um regime democrático. Tanto cultural e politicamente, cresceram e foram educadas aos moldes de uma mentalidade autoritária e de baixa participação, possivelmente refletindo em uma geração sem uma formação arraigada em valores democráticos. Se estes pontos não foram reconhecidos e até mesmo ressignificados por estas, a tendência provavelmente será de que sua atuação reproduza, ao menos em partes, o modelo social aprendido.

Já em relação ao vínculo com o setor público, muito possivelmente estas vivenciaram ao menos uma parte do processo tumultuado de redemocratização do país, que além de crises das mais variadas, ainda carrega um componente de patrimonialismo muito latente, como já citado em outros pontos deste estudo.

Assim, apesar das eventuais potencialidades sobre a qualificação pessoal do extrato de atores sociais do Controle Social do PNAE, fatores externos contrapõe estas potencialidades individuais com fragilidades decorrentes do próprio sistema e ambiente político e social. Em outras palavras, as contradições entre democracia real e formal, como citado por Silva (2002), sucedidas de crises, percepção sobre não aplicação de leis e outros, podem configurar em uma arraigada descrença em parte destas conselheiras, nas instituições democráticas e nas práticas de participação social, o que incluiria o próprio CAE.

Apesar de os dados do estudo não explorarem este aspecto, tal relação pode ser evidenciada com a leitura dos resultados do segundo tema abordado no informativo, relativo ao questionamento sobre as dificuldades que membros do CAE percebiam sobre sua atuação. Os dados são apresentados na figura 06 a seguir:

Figura 7 — Relatos de dificuldades do Conselho de Alimentação Escolar em estudo apresentado no Informe CAE nº4/2019 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação



Fonte: Informe CAE nº4 de 2019, FNDE (2019a)

Destaca-se entre os resultados absolutos de opções assinaladas, que 856 respostas apontaram para inexistência de dificuldades para a atuação do CAE. Considerando que estas seriam respostas unitárias, excluindo as demais opções, pode-se considerar que 40% das conselheiras não observaram (ou não quiseram expor) limitantes para suas atuações. Já fatores que poderiam ser compreendidos na esfera de relacionamento com a gestão e demais servidores, tanto pelo apoio, quanto ao acesso a dados, representaram em conjunto, 14% das sinalizações de dificuldades vivenciadas.

Este número é próximo de “outras dificuldades”, que representaram 10% das sinalizações, mas que não foram citadas ou exemplificadas no questionário e também da opção “Pouco acesso às informações sobre o PNAE e suas normas. Esta última representou 11% do total de respostas e demonstra que uma parte do público, apesar dos dados disponibilizados no *site* do FNDE, apresenta dificuldades de autonomamente, encontrar subsídios e materiais que impactem positivamente a sua atuação.

Em contraposição as demais opções, que apontavam para fatores externos ao conselho, a opção assinalada com maior frequência (978, n=34%), apontou para o descontentamento em relação à participação de outros membros que constituem o próprio conselho. Este resultado destoa em relação à abordagem da maioria dos

materiais desenvolvidos e listados no tópico acima. Neste sentido, apesar das pesquisas também terem apresentado estes fatores de forma lateral, pode-se afirmar que sua interpretação holística sobre o processo formativo do CAE em relação à cidadania e compreensão de direitos ao menos engloba a debilidade de participação entre os próprios componentes do conselho.

Há fatores importantes a se ressaltar, sobre um possível viés da amostra, pois esta foi composta majoritariamente por servidoras públicas, que via de regra, dispõe de maior flexibilidade (regulamentada por recomendação da resolução do FNDE) para participar do CAE, sem prejuízo às suas funções (BRASIL, 2020). De certa forma, pode-se considerar que esta preocupação quanto ao comprometimento do outro, pode reduzir a avaliação de causas e responsabilidades de ineficiência do CAE como resultados decorrentes somente de determinados indivíduos, desconsiderando demais possíveis fatores. Como apontado por Basso *et al.* (2018) a esfera da motivação é importante a se considerar para o comprometimento e atuação individual, mas ao mesmo tempo, necessita ser sopesada com os aspectos culturais, políticos e estruturais que a influenciam.

Neste sentido, o próprio material informativo do FNDE também considera em sua argumentação de incentivo ao público-alvo, um exercício de reflexão, focado principalmente em questões de cunho individual. Neste sentido, o material defende a necessidade de se executar “uma estratégia eficiente para promover o envolvimento dos conselheiros é resinificar para os conselheiros, a atividade do Conselho” (BRASIL, 2019, p. 6). Porém, neste processo, não elenca a necessidade de ações formativas, que auxiliem para tal ação, utilizando uma estratégia de sensibilização sem proporcionar um referencial para a tomada de ação.

O material também aponta também para propostas de entrosamento e comprometimento coletivo, porém, calcados em fatores de estreitamento de laços de amizade, como confraternizações. A estratégia é relevante para um ambiente agradável, mas que isoladamente, nos parecem frágeis para a superação das dificuldades apresentadas, principalmente, diante do panorama evidenciado pelos estudos e documentos até aqui analisados.

Assim, avalia-se que os autores do material poderiam explorar um outro prisma da problemática apontada por conselheiros e conselheiras participantes da pesquisa. Estes poderiam ter convidado leitores do material a investigar com mais profundidade, as possíveis causas de suas situações próprias e, se apropriando de toda a

infraestrutura e estratégias disponíveis pela burocracia local e federal, demandassem ou se valessem de parcerias para o enfrentamento de tais situações.

## 4.2 CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS CAES PARANAENSES

Atualmente, o Paraná é o quinto estado brasileiro em termos de atividade econômica. Localizado na Região Sul, é composto por 399 municípios, distribuídos geograficamente em dez mesorregiões, à saber: Centro Ocidental, Centro Oriental, Centro Sul, Metropolitana de Curitiba, Noroeste, Norte Central, Norte Pioneiro, Oeste, Sudeste e Sudoeste. Somente a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) concentra aproximadamente 43% da população paranaense, enquanto 92% dos municípios do Estado apresentam menos que 50.000 habitantes (IPARDES, 2020).

Segundo critérios do PNAE, o Paraná consta com 403 EEx e UEx, sendo 399 municipais, 03 Escolas Federais com ensino médio técnico (IFPR, UFPR e UTFPR) e 01 estadual. Porém, a legislação não regulamenta a institucionalização do CAE nas escolas federais, o que de certa forma, gera um descompasso com a diretriz de participação via Controle Social no contexto destas entidades. Como sugestão, a equipe do CECANE IF SUL DE MINAS, aponta que estas podem designar um Comitê Especial de acompanhamento do PNAE, de forma a atuar de forma similar aos conselhos obrigatoriamente constituídos nas demais EEx (RODRIGUES *et al.*, 2017).

Desta forma, a caracterização dos CAEs se focará nas 400 EEx paranaenses sobre a qual incorre a regulamentação e de certa forma, são “legitimados” pelo próprio FNDE. Esta medida se justifica também sobre disponibilidade de dados públicos, pois é sobre este universo no qual se encontrou documentos para livre consulta. Em pesquisa base de dados disponíveis na Ferramenta Espelho do CAE, no *site* do FNDE, durante o mês de maio de 2020, foi possível verificar e agrupar as informações apresentadas a seguir.

Tabela 1 — Relação de Conselhos de Alimentação Escolar paranaenses e período de mandato

PERÍODO DO MANDATO	2017/2021	2018/2022	2019/2023	TOTAL
Nº de CAEs	197	162	41	400

Fonte: Elaborado pelo Autor (2020) com base na Ferramenta Espelho do CAE (2020), disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/espelho-cae>

Com base nos dados disponibilizados na tabela 1, quase 50% (n=197) dos CAEs paranaenses constituem mandatos que se encerrarão em algum determinado momento no ano de 2021. Ou seja, parte relevante dos mandatos dos conselhos paranaenses acompanham de alguma forma, o tempo de mandatos dos gestores municipais. Com estes dados, é possível inferir que em uma EEx sem amadurecimento institucional do Controle Social, há maior oportunidade para que o grupo ou líder político da ocasião, influencie na composição de um conselho. Assim, nestas situações de pouca ou nenhuma independência em relação ao poder local, o CAE pode se compor majoritariamente favorável a este durante a integralidade de seu mandato.

Tabela 2 — Situação documental dos Conselhos de Alimentação Escolar, segundo dados públicos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

STATUS JUNTO AO FNDE	Nº CAES	MEMBROS (TITULARES E SUPLEMENTES)	Nº CAES
Válidos	369	14	399
Diligenciados	31	21	01

Fonte: Elaborado pelo Autor (2020) com base na Ferramenta Espelho do CAE (2020), disponível em <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/espelho-cae>

Em relação ao status cadastral dos conselhos, como demonstrado na tabela 02, 92% (n=369) dos CAEs apresentavam situação regular (Válido) e os 08% restantes (n=31) estavam classificados como “Diligenciado”, ou seja, com alguma pendência. Apenas com as informações disponíveis, não é possível precisar a motivação da diligência, mas caso houvesse alguma situação de término do mandato, o status no sistema constaria como “Vencido”, o que não ocorre com nenhum CAE paranaense em 2020, analisado no período.

A mesma base de dados indica que, ao menos formalmente, as EEx paranaenses contam com 5.607 conselheiros e conselheiras representando segmentos da sociedade, gestão, comunidade escolar e pais de alunos. Estes números consideram tanto titulares, como suplentes e, no caso específico do CAE Estadual, indicam que este é o único conselho deste universo amostral que apresenta composição com o dobro do mínimo estabelecido pela legislação.

Como discutido no tópico 4.1.1 e especialmente para um conselho que que tem como responsabilidade, acompanhar a realidade de pouco mais de um milhão de escolares distribuídos em 2.133 unidades escolares (SEED PR, 2020a), esta medida



pode ser adequada. A estratégia em tese, proporcionaria maior representatividade e melhor operacionalização de suas atividades. Porém, sem a devida organização e apoio da gestão Estadual, há também um maior risco de frustração de seus impactos para o exercício de suas atribuições.

Se houver por exemplo, a necessidade de se alterar o Regimento Interno, deve-se garantir um quórum mínimo de 2/3 dos membros para votar sobre tal ação (BRASIL, 2020). Outras atribuições críticas que demandam do mesmo quantitativo mínimo de membros presentes, como o parecer sobre a prestação de contas da gestão, em tese, também precisam de maior cuidado para organização do grupo. Da mesma forma, os custos para ofertar a infraestrutura, em um caso específico, como a gestão estadual, pode vir a dobrar, devido a diárias, disponibilidade de transporte e outros materiais e infraestrutura necessários para a realização de reuniões, visitas às escolas e outras ações que o CAE considerar pertinentes para exercício de suas atribuições.

Em primeira análise, o quantitativo adequado de membros do CAE permitiria que estes realizassem suas atividades em conformidade com os dispositivos da legislação do PNAE e sem sobrecarga para algum destes participantes. Em especial para a visita às escolas, uma das atividades que, juntamente com a participação em reuniões frequentes, podem ser apontadas as que demandem mais dedicação, em termos de carga horária.

Para tanto, se organizou a tabela 03 a seguir para melhor compreender os desafios e potenciais de membros dos CAEs paranaenses, conforme o número de escolas das redes municipais e estadual. Foram desconsiderados desta análise, os números de escolas filantrópicas e conveniadas.

Tabela 3 — Relação entre quantitativo de escolas e conselheiros da alimentação escolar no Paraná, conforme as Entidades Executoras.

ESCOLAS	Nº EEX	ESCOLA POR CONSELHEIRO*	MÁX DE VISITAS EM 10 MESES
01 a 12	296	Até 2	de 10 a 5
13 a 36	75	2 a 5	de 5 a 2
37 a 70	19	5 a 10	de 1 a 2
71 a 81	-	-	MIN DE VISITAS /MÊS EM 10 MESES
82 a 117	7	12 a 17	Aprox. 2
118 a 147	-	-	-
148	1	até 21	Aprox. 3
149 a 415	-	-	-
416	1	59	Aprox. 6
417 a 2132	-		MIN DE VISITAS /SEMANA EM 10 MESES
2133	1	152	Aprox. 4
TOTAL	400		

Fonte: Elaborado pelo Autor (2020) com base nos dados disponíveis no site da SEED PR (2020), disponível em <http://www.consultaescolas.pr.gov.br/consultaescolas-java/pages/templates/initiaI2.jsf;jsessionId=pUJ04doMnxqnCJafj4r0HDxxTcclnFQUHtskHHa5.sseed75003?windowId=712&codigoMunicipio=&codigoNre=> e <http://www4.pr.gov.br/escolas/frmPesquisaEscolas.jsp>

\*A relação escola/conselheiro considerou o quantitativo de membros titulares no Espelho do CAE. Assim o Conselho Estadual de Alimentação considerou 14 membros e os municipais, os 07 titulares.

A modelagem dos dados foi disposta em um cenário “ideal”, que desconsidera impeditivos de infraestrutura e prevê acesso facilitado às escolas e igual divisão de atividades entre membros, por exemplo. O mesmo já contempla divisões entre escolas no período de 10 meses, com número inteiros, para uma dimensão mais concreta para comparação na próxima etapa desta pesquisa. O intervalo de tempo para a realização das visitas buscou representar também, a dinâmica dos calendários escolares e 200 dias letivos, que além de contar como o quantitativo mínimo de aulas, é também, parte da base de cálculo de repasse de recursos federais. Assim, esta relação pode ser expressa na seguinte fórmula:

$$VE = \frac{UE}{M \text{ (ou } S)}$$

LEGENDA: VE= Visitas a Escolas; UE= nº de unidades escolares; C= nº de membros titulares do CAE; M (ou S)= nº de Meses ou Semanas disponíveis para visitas do CAE às escolas

Mesmo considerando estas “condições ideais”, as mesmas não são suficientes para uma atuação equânime e homogênea entre conselhos das diferentes EEx. Percebe-se que há uma profunda diferença entre a demanda de atuação dos CAEs de 390 (97,5%) dos municípios, em relação aos conselhos da gestão estadual, da capital e de outras oito cidades mais populosas do Paraná. Entre o grupo majoritário, a depender apenas da disponibilidade de conselheiros e conselheiras, seria possível vistoriar todas as unidades da rede municipal, ao menos uma ou duas vezes no período. Porém, dentro deste grupo, há conselhos que teriam potencial para muito mais.

Mesmo ao se analisar somente municípios com no máximo 12 escolas em sua rede, permanece um número significativo de conselhos paranaenses (n =296, 74%), que em tese, teriam plenas condições de realizar visitas mensais ou bimestrais, em cada unidade escolar. Em casos de municípios com população até 10.000 habitantes e escolas exclusivamente urbanas, um conselheiro ou conselheira do CAE residente no mesmo perímetro e sem impeditivos de saúde e locomoção, poderia se deslocar a pé para as unidades de sua responsabilidade. Ou seja, a dependência da administração pública para se exercer esta atribuição de acompanhamento, neste exemplo hipotético, seria muito menor do que em uma cidade como Maringá.

Neste sentido, ao analisar somente este fracionamento, poderia se afirmar que o limite “ótimo” da relação escola/conselheiro seria de 70 unidades para um colegiado composto de um quantitativo padrão de 07 titulares. Um número de escolas superior a este limite já representaria virtualmente, uma barreira para viabilizar o acompanhamento mínimo do CAE às escolas em EEx paranaenses com este perfil.

A legislação do PNAE anterior a Resolução FNDE nº06 de 2020 previa que apenas CAEs de gestões a partir de 100 escolas poderiam ampliar a composição do CAE (BRASIL, 2015). A ausência de condicionantes no atual normativo se demonstra positiva no sentido que se apresenta como uma medida que permite maior flexibilidade de organização. Porém, consideramos que o novo texto apresenta uma grande ameaça/fragilidade, ao definir que esta ampliação deve ocorrer à critério da EEx e não por parte de deliberação do CAE, devendo a decisão ser acatada pelo gestor.

Esta crítica se dá porque, além do próprio caráter deliberativo conferido ao CAE pelo Art. 18 da Lei 11.947 de 2009, a Resolução FNDE nº6 de 2020 determina que em outra matéria (no caso, o resultado do processo eleitoral), a gestão deve respeitar a relação de representantes escolhidos para compor o conselho. Ao existir

dispositivos que conferem este “poder decisório” ao CAE e conseqüentemente, responsabilidade sobre seus atos, acredita-se que esta autonomia para o conselho ampliar o quantitativo de membros também deveria estar explícita no texto normativo.

Em relação aos CAEs paranaenses de municípios com mais de 70 unidades escolares sobre sua responsabilidade de acompanhamento, verifica-se que há uma demanda por maior organização do colegiado, além da exigência por maior disponibilidade em termos de carga horária, para realizar esta atividade. Isso porque há a necessidade dos conselheiros e conselheiras definirem um calendário rígido de acompanhamento, com divisões não necessariamente iguais entre as atividades. Visto que muito provavelmente, as pessoas que compõem o conselho não terão exatamente a mesma carga horária disponível para sua atuação e até mesmo, flexibilidade de seus locais de trabalho, é razoável prever que as visitas podem ser delegadas aos que teriam estas condições facilitadas.

Outros fatores como a distância das escolas, trânsito e segurança também podem afetar este grau de organização e factibilidade na meta de acompanhar a todas as escolas em um período relativo ao ano letivo. Especialmente nestes contextos, entende-se que possivelmente haverá maior necessidade por uma oferta mais significativa/constante de infraestrutura por parte da gestão. Seja pela disponibilização de transporte e servidores nos dias demandados, mas também para outras eventuais demandas, como a de auxiliar no processamento de dados resultantes das percepções coletadas por conselheiros e conselheiras durante as visitas ou outras ações demandadas pelo CAE.

Se a relação conselheiro/escola nos municípios mais populosos do Paraná se apresenta mais desafiadora, embora hipoteticamente factível, os dados da tabela 03 demonstram que o mesmo não ocorre com o Conselho Estadual de Alimentação de Alimentação (CEAE). Para se atender ao quadro atual de mais de 2.000 colégios, mesmo com o dobro de conselheiros e conselheiras, ao CEAE não bastou o planejamento em meses para melhor compreensão de seus desafios. Desta forma, considerando o número de semanas contidas em 10 meses, os membros do CEAE precisariam, para conseguir acompanhar todas as unidades estaduais, realizar ao menos 04 visitas semanais. Esta relação desconsidera, a distância entre escolas, a demanda logística para o deslocamento de conselheiros e conselheiras estaduais entre todos os municípios paranaenses.

Ou seja, considerando as características de ação voluntária de membros do CEAE e outros conselhos de alimentação escolar, não é razoável conceber que estes apresentarão ampla disponibilidade para realizar visitas a diferentes unidades escolares com tamanha periodicidade. Neste sentido, é possível inferir que a capacidade de um conselho que atua sobre uma rede desta magnitude tenha limitações severas para cumprir com este compromisso de acompanhamento, mesmo se ampliado o seu quadro.

Desta forma, a reflexão sobre estes resultados aponta que CAEs que se deparam com um quantitativo de unidades escolares em que se avalia ser inviável visitar em uma periodicidade anual, necessitarão de priorizar algumas unidades em detrimento às demais, entre outras estratégias. Seja por critérios como sorteios, recebimento de denúncias, proximidade entre as unidades, análise de indicadores das escolas, ou outros. Porém, para definição de um processo como este, estes conselhos demandarão também, de maior expertise de seus membros, para se organizar, propor e executar rotinas que atendam a esta atribuição. Mais, precisarão de uma infraestrutura adequada por parte da gestão para recepção de dados (como denúncias, por exemplo), criação e entrega de relatórios ou outras questões que sejam definidas pelo colegiado. Este grau de complexidade exigirá por sua vez, de recurso humanos também capazes de atender adequadamente a estas demandas, com uma dedicação de carga horária superior ao do que possivelmente seja exigido de um quadro similar em um município com 50 ou 200 mil habitantes, por exemplo.

Em outras palavras, percebe-se com estes poucos dados gerais, que há escalas diferenciadas de responsabilidades e complexidades para atuação de conselheiros e conselheiras da alimentação escolar paranaense. Atentar para este ponto pode auxiliar em uma análise de atuação de CAEs que considere também, uma graduação entre diferentes níveis entre cenários de contextos distintos. Ao se evitar uma comparação homogênea entre conselhos com demandas e esforços não uniformes, pode-se considerar que determinadas especificidades venham a se revelar como fatores com capacidade para ampliar ou reduzir potencialidades ou barreiras que venham a ser observadas neste estudo.

### 4.3 SELEÇÃO DE CAES PARANAENSES PARA ETAPA MULTICASO

Como indicado no capítulo sobre os procedimentos metodológicos, na segunda etapa de análise descritiva sobre CAEs paranaenses, a seguir são apresentados e discutidos os resultados da seleção de amostragem para a fase analítica. Com base nos indicadores de 2017 de PIB municipal e 2016 do IPDM-E (os últimos dados disponíveis à época de determinação metodológica e coleta de dados), uma relação de 21 municípios selecionados foi agregada também à gestão Estadual. Esta seria uma forma a permitir uma seleção entre CAEs de diferentes esferas administrativas do Paraná.

Foram considerados para a análise, apenas os *sites* oficiais das EEx, baseando a busca tanto nos dados disponíveis em portais de transparência, mas também nas páginas institucionais, geralmente voltadas para a população como um todo. Esta escolha se deu de forma a contemplar EEX que atendessem minimamente a Resolução FNDE nº06 de 2020, que determina que os dados sobre o CAE devem constar nas plataformas oficiais das respectivas gestões.

Assim, a tabela 04 a seguir apresenta uma caracterização de informações elegidas como mínimas para que qualquer cidadão ou cidadã tenha para compreender e/ou acionar o CAE destas localidades. Estes critérios foram estabelecidos com base nos resultados encontrados na pesquisa da legislação do PNAE, mas também no artigo 8ª da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, mais conhecida como “Lei de Acesso à Informação”. Desta última, foram considerados do inciso primeiro, os itens I, IV e V, que se relacionam com informações relativas à obrigação do CAE:

“(...) I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; (...) IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; (...) V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e (...)”

Tabela 4 — Relação de Entidades Executoras com informações públicas Sobre os Conselhos de Alimentação Escolar, em amostra do IPDM-E e PIB Municipal

ENTIDADE EXECUTORA	IPDM-E (2016)	PIB ESTADUAL/ MUNICIPAL a preços correntes (R\$1.000) (2017)	RECURSOS FEDERAIS PNAE (2019)	ALUNA- DO (2019)	ESPAÇO EM SITE OFICIAL	INFORMAÇÕES BÁSICAS/ INTRODUTÓRIAS	COMPOSIÇÃO E/OU PORTARIA, DECRETO	CONTATO	CRONOGRAMA DE REUNIÕES	DOCUMENTAÇÃO DE AÇÕES
ESTADO	-	421.814.164	67.337.315,18	1.090.600	1	1	1	1	0	0
ARAPONGAS	0,8647	4.474.057	1.141.918	10.115	1	0	1	0	0	0
CASCADEL	0,8638	11.374.861	3.611.092	32.329	1	1	1	0	1	0
ARAUCARIA	0,6927	16.972.345	1.751.125,77	19.150	1	1	1	1	0	1
CURITIBA	0,8525	84.702.357	19.092.411,60	144.206	1	1	1	1	0	1
FOZ DO IGUAÇU	0,7424	13.463.838	2.816.702	29.298	1	0	0	0	0	0
ITAPEJARA DOESTE	0,8546	531.425	1.715.586	1.288	1	0	1	0	0	1
LONDRINA	0,8246	19.235.188	4.724.100	45.444	1	1	1	1	1	1
MALLET	0,8432	659.685	117.000	1.205	1	0	1	0	0	0
MARINGÁ	0,8709	16.906.177	5.173.186	31.282	1	1	1	1	1	1
MATINHOS	0,8647	746.001	553.830	4.935	1	0	0	0	0	0
OURO VERDE DO OESTE	0,8482	174.802	84.160	757	1	0	0	1	0	0
PONTA GROSSA	0,7985	14.533.645	5.283.688	33.570	1	0	0	0	0	0
PORECATU	0,8182	507.636	191.388	988	1	0	1	0	0	0
QUATRO PONTES	0,9101	173.908	65.586	473	1	0	1	0	0	0
REALEZA	0,8849	577.824	297.294	1.782	1	0	1	0	0	0
RIBEIRÃO DO PINHAL	0,8099	236.865	122.188	1.735	1	1	1	1	0	0
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	0,6830	22.581.192	3.191.722	32.999	1	1	1	1	1	1
SÃO MATEUS DO SUL	0,8370	1.238.186	507.792	4.394	1	0	1	0	0	0
TOLEDO	0,9150	5.929.258	1.644.286	14.611	1	1	1	1	0	1
VERE	0,8624	264.059	97.146	861	1	0	1	0	0	1
VITORINO	0,8247	307.523	143.946	807	1	0	1	1	1	1
<b>TOTAL DE EEx</b>	<b>22</b>	<b>TOTAIS</b>	<b>119.663.462,60</b>	<b>0</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>9</b>

FONTE: Elaborado pelo autor (2020) com base em IPARDES (2020), FNDE (2020) e sites oficiais das Entidades Executoras

Entre as EEx pré-selecionadas para a amostragem, é possível verificar que o fator “maior PIB” não foi condição obrigatória para classificação dos municípios em “Alto Desempenho” do IPDM-E. Isso porque, metade dos 08 municípios paranaenses com maior PIB entre 100 municípios brasileiros apresentaram resultados inferiores ao coeficiente mínimo de 0,8001 para esta faixa classificatória. Ponta Grossa, Foz do Iguaçu, Araucária e São José dos Pinhais foram classificados como “Médio Desempenho”, mas em colocação de “ranqueamento” muito diferentes entre si. Por ser um índice exclusivamente municipal, o Estado não apresentou resultados nesta relação.

Ao mesmo tempo, entre os 141 municípios que constavam com a classificação “Alto Desempenho” em 2016, apenas 12% (n=17) dispunham ao menos, de um espaço institucional nas páginas oficiais das gestões para a divulgação do CAE. Situação que indica que o descumprimento da norma infelizmente é usual entre as gestões paranaenses. Porém, mesmo entre este grupo amostral, também se verificou que a qualidade das informações apresentadas por algumas gestões e CAEs era questionável.

Para tanto, foram elencados neste estudo, seis parâmetros de avaliação: Espaço em site oficial (independe se dedicado ou em conjunto com outros conselhos); Informações básicas/introdutórias (esclarecimento sobre o que era o CAE, suas funções e legislações que regem o PNAE); Composição e/ou portarias, decretos (relação de membros ou documentos formais de nomeação); Contato (canais para comunicação com o CAE. Não se verificou se os mesmos eram ativos ou atualizados); Cronograma de reuniões (divulgação de calendários ou texto que indicasse uma determinada frequência); Documentação de Ações (publicação de cópia de atas de reuniões e/ou outros documentos produzidos pelos conselhos, como requerimentos, ofícios ou outros).

A proposta de definição destas informações se baseou, além do normativo já citado, em relação de informações que se considerou relevantes para que qualquer cidadão ou cidadã pudesse compreender sobre a atuação de determinado CAE. Não houve uma definição de diferentes pesos entre os critérios, considerando apenas a implicação da existência ou não dos dados e seu somatório final. As informações e suas disposições eram demasiadamente heterogêneas entre si, como no caso das atas disponíveis ou dos cronogramas de reuniões. Estes casos serão mais bem detalhados a seguir.



O primeiro fator a se ressaltar na pesquisa, trata-se da ampla variedade e falta de padronização sobre o repositório de informações sobre os CAEs. Enquanto a gestão Estadual apresentava dois diferentes endereços eletrônicos para informar sobre o CEAE (com algumas poucas informações conflitantes entre si), o CAE de Vitorino dispunha de seus dados em um banco de dados do *site* de transparência do município. Neste último caso, estes eram disponibilizados apenas com a utilização de mecanismos de buscas internas do sistema prestador de serviços da gestão. Em situações como a de Matinhos, Foz do Iguaçu e Ponta Grossa havia apenas o espaço previsto para preenchimento de dados do CAE.

O mesmo pode-se afirmar acerca das informações básicas e introdutórias. Apesar de somente 09 das 22 EEx apresentarem estas informações, as situações variaram radicalmente em relação ao conteúdo. Na página virtual de Ribeirão do Pinhal havia apenas um parágrafo sobre o CAE. Já nos casos da Gestão Estadual, Araucária, Cascavel, Curitiba, Londrina, Maringá e São José dos Pinhais, se apresentava além de um breve descritivo sobre o conselho, anexos das legislações do PNAE e em alguns destes casos, também o Regimento Interno, que permitiriam a qualquer leitor atento, compreender não somente o PNAE, mas também, seu escopo de atuação.

Porém, entre os *sites* que apresentaram algum conteúdo, a informação mais frequente foi relacionada à composição ou lei de criação do CAE (n=17). Nos casos específicos de Arapongas, Mallet, Realeza, Verê e Vitorino, estes dados estavam dispostos apenas na forma de documentos anexos. Em outros casos, como em Cascavel e Ribeirão do Pinhal, havia uma descrição da relação de membros e entidades representadas que variava em seu detalhamento. Em alguns casos como no CEAE (Estadual), havia as duas formas de apresentação da informação, porém neste caso em específico, com divergências entre si.

Já no caso de Porecatu, havia a citação apenas dos documentos legais, sem sequer, um *hiperlink* que direcionasse o usuário até a relativa documentação. O único conselho que transpareceu em seu *site* de que havia alguma situação atípica em relação à composição de membros foi o CAE de Londrina, que salientava a vacância de representação entre representantes suplentes de trabalhadores da educação e de pais de alunos.

Em relação aos contatos, apenas 10 das EEx apresentaram algum canal que permitisse a comunicação de qualquer pessoa ou entidade juntamente a conselheiros

e conselheiras. No caso da gestão Estadual e Maringá, estes foram os únicos em que se destacou a existência de uma pessoa lotada como secretária executiva do conselho. Ainda sobre Maringá, o *site* possibilitava ao usuário, pesquisar contatos individuais de cada um dos componentes do colegiado local.

Em relação aos cronogramas de reuniões, além de se revelar como a informação menos disponível para consulta pública (n=5), o grau de detalhamento da informação variou consideravelmente. A gestão de Vitorino registrou apenas que as reuniões ocorriam com frequência trimestral e em determinado local, sem detalhar datas e horários, enquanto em Londrina, Cascavel e Maringá, havia a disposição de todas as datas previstas para o ano de 2020. Estes resultados podem ter, em alguns casos, como o da gestão Estadual e Araucária, ter decorrido dos reflexos da pandemia de COVID-19, uma vez que havia um espaço disponível para incluir os respectivos cronogramas. Há também as hipóteses de que estes CAEs possam estar inoperantes ou que as respectivas gestões tenham apresentado alguma falha na disposição das informações “em tempo real”.

O último parâmetro para avaliação foi em relação à documentação de ações dos CAEs paranaenses pré-selecionados, que se demonstrou minimamente presente em 9 EEx. Em alguns casos como Curitiba, Londrina e Maringá, havia um histórico sequencial de registros de atas desde o início dos atuais mandatos, enquanto em Verê, as publicações de registros de reuniões não aparentaram uma periodicidade definida, mas evidenciou-se que o conteúdo frequentemente relatou a reunião anual de apreciação das prestações de contas. Toledo apresentou continuidade do histórico até apenas o primeiro trimestre de 2018, enquanto Itapejara do Oeste teve seu último registro em maio de 2019.

Ainda em relação à documentação de ações, pode-se afirmar que tanto Londrina e Maringá lideraram em quesito de detalhamento e respectiva qualidade destas informações. Não por acaso, estas duas gestões apresentaram resultados positivos para todos os parâmetros estabelecidos. Ao mesmo tempo, São José do Pinhais, apesar de ter o mesmo somatório, revelou uma peculiaridade, a de que suas ações registradas se limitam principalmente entre os anos de 2017 e 2018. Esta desatualização se mostrou presente também com Araucária, porém com os últimos dados disponíveis até novembro de 2019. Apesar de parecer uma janela de tempo de pequena relevância, este fator impede por exemplo, a avaliação sobre o processo de análise de prestação de contas do exercício daquele ano.

Apesar de parecer uma janela de tempo de pequena relevância, este fator impede por exemplo, a avaliação sobre o processo de análise de prestação de contas do exercício daquele ano. A Relação de atas de reunião dos CAEs, disponíveis para pesquisa nos *sites* das respectivas EEx se encontra na Tabela 05 a seguir:

Tabela 5 — Número de atas de Conselhos de Alimentação Escolar disponíveis no período de 2017 a 2020 nos sites das respectivas Entidades Executoras.

<b>Nº DE REUNIÕES COM ATAS DISPONÍVEIS</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020 (1º semestre)</b>
<b>ARAUCARIA</b>	15	16	15	0
<b>CURITIBA</b>	12	12	10	4
<b>ITAPEJARA DOESTE</b>	1	8	1	0
<b>LONDRINA</b>	0	13	15	2
<b>MARINGÁ</b>	10	15	10	1
<b>SAO JOSE DOS PINHAIS</b>	10	12	0	0
<b>TOLEDO</b>	6	3	0	0
<b>VERE</b>	0	0	1	0
<b>VITORINO</b>	0	3	4	3

FONTE: Elaborado pelo autor (2020) com base nos sites oficiais das Entidades Executoras

Como demonstrado na tabela acima, os CAEs de Curitiba, Londrina, Maringá e Vitorino foram os únicos 04 conselhos da relação que, até o momento desta pesquisa, apresentavam os dados de atas referentes a intervalo de tempo mais recente (2018 até o primeiro semestre de 2020). Para fins de pesquisa analítica da amostra, se considerou necessária, a existência de publicação de atas de reuniões de tal período, a fim de possibilitar a análise de 02 anos de gestão de diferentes CAEs e vislumbrar possíveis questões como consistência de atos, frequência de reuniões e desdobramentos de procedimentos como a prestação de contas. Isto não foi possível com os demais conselhos listados.

Araucária, por exemplo, não apresentava dados do presente ano, não sendo possível concluir sobre quais medidas foram tomadas no primeiro semestre de 2020, em relação à análise de prestação de contas. Mesmo com eventuais ações impactadas pela pandemia de COVID-19, a ausência de material neste período não permitiria avaliar uma possível tomada de decisão e compará-la com o período anterior. São José dos Pinhais dispunha de dados apenas entre 2017 e 2018 e Toledo apresentou além de interrupção nos dados em 2018, inconsistências sobre as atas de 2017, não apresentando documentos correspondente à numeração completa do

período. Itapejara do Oeste e Verê também demonstraram inconsistências em relação à documentação apresentada, inviabilizando a análise das mesmas.

#### **4.3.1 Detalhamento dos CAEs selecionados para etapa multicaso**

A seguir apresentaremos alguns aspectos dos perfis dos municípios e sobre os achados durante a leitura do conteúdo das atas dos CAEs selecionados para a etapa multicaso. Segundo a tabela 05, Curitiba, Londrina e Maringá, que são o primeiro, terceiro e quinto PIB municipais do Estado, respectivamente, também tem em comum, o acentuado volume de repasse de recursos, devido ao alunado matriculado em suas redes. Por outro lado, Vitorino é um município com baixa expressividade em termos de PIB municipal (R\$ 307.523,00, o terceiro menor da amostragem) e baixo volume de recursos do PNAE (R\$ 143.946,00 em 2019) visto que o número de matriculados naquele ano era de apenas 807 alunos. Fator comum a todos os representantes da amostra selecionada é que todos foram classificados como “Alto Desempenho” no IPDM-E.

Os dados da tabela 04 indicam ainda, que Curitiba apresenta a maior rede de ensino dentre as EEx, com mais de 144 mil alunos matriculados em 2019, enquanto Vitorino apresentou 807 matrículas no mesmo período. Já entre Londrina e Maringá, há uma diferença de alunado na ordem de 14.162 matriculados, porém, Londrina que detém maior população e matriculados em sua rede, recebeu em 2019, repasses inferiores a Maringá em R\$ 449.086,00. Tal fato pode ter relação com o perfil de alunos, como por exemplo, um maior número de unidades com ensino integral, que representaria per capita diferenciados. Ou se relacionar com algum desconto por parte do FNDE em relação ao repasse a Londrina, devido a eventual constatação de irregularidade durante algum ano anterior.

Curitiba, a capital do Estado, com 327 anos de emancipação (1693), se localiza na porção do Primeiro Planalto do Paraná, mais especificamente na mesorregião conhecida como Metropolitana, sendo rodeada por cidades quem compõe a Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Já Londrina e Maringá se situam na mesorregião Norte Central e estão inseridas em regiões metropolitanas próprias, (Região Metropolitana de Londrina – RML, e Região Metropolitana de Maringá – RMM). Londrina foi fundada em 1934, enquanto Maringá tem sua emancipação um pouco

mais recente, em 1951. Por sua vez, Vitorino é o mais recente entre os municípios selecionados por agregarem os parâmetros mínimos para análise, sendo elevado a esta condição a 59 anos (1961). Se localiza na mesorregião sudoeste, faz parte da comarca de Pato Branco e se situa em região fronteira com o Estado de Santa Catarina. Outra característica de Vitorino é sua localização em região de rica bacia hidrográfica e entre suas atividades econômicas predominam as relacionadas à agricultura (IPARDES, 2020a).

Em relação aos CAEs destas localidades, foi considerada para a análise, a documentação disponível nos quatro *sites* das EEx entre o período de maio à julho de 2020. Foram consultadas informações acerca de sua composição, com base em documentação oficial de nomeação de conselheiros e conselheiras e eventual substituição destes. Também se considerou os Regimentos Internos, as atas das reuniões e eventualmente, outros documentos, como verificado em Londrina e Maringá, que dispunham de informações acerca de uma comissão de prestação de contas e edital de processo eleitoral, respectivamente. A relação de documentos encontrados nas buscas aos *sites* e selecionados para pesquisa analítica é apresentada no Quadro 17 a seguir. Devido ao volume elevados de informações e seus caracteres públicos, os *links* para acesso aos *sites* com os documentos utilizados se encontram disponíveis na seção de Apêndices deste trabalho:

Quadro 18 — Relação de documentos comuns aos CAEs encontrados em busca nos sites das respectivas Entidades Executoras

	<b>Decreto de nomeação de novo mandato</b>	<b>Substituição de membros</b>	<b>Regimento Interno</b>	<b>Atas de reuniões</b>	<b>Outros documentos</b>
CURITIBA	1	4	1	24	0
LONDRINA	1	3	1	30	1
MARINGÁ	1	3	1	26	1
VITORINO	1	0	1	10	0

FONTE: Elaborado pelo autor (2020) com base nos sites oficiais das Entidades Executoras

Entre estes conselhos selecionados, nenhum apontou para um quantitativo superior a 14 membros (titulares e suplentes), com períodos de mandatos de 04 iniciados em 2017 em Curitiba, Londrina e Vitorino, indicando 2021 como o quarto ano de gestão. Apenas o atual colegiado de Maringá foi formado em 2018 e precisará passar por novo processo eleitoral somente em 2022.

Em relação ao comando dos CAEs selecionados, os segmentos da Sociedade Civil e de Representantes de Docentes compunham a presidência em metade da amostra, enquanto os Docentes predominaram na ocupação da vice-presidência, com apenas um representante de Pais de Alunos nesta posição. Em relação a gênero, apenas em Londrina a presidência e vice-presidência eram ocupadas integralmente por homens e também foi o único dos conselhos que era composto minoritariamente por mulheres. O CAE de Curitiba apresentava homens somente no quadro de suplentes e o comando integralmente composto por mulheres. Na gestão mais recente de Maringá, a presidência era exercida por uma mulher e a vice, por um homem, mas diferentemente da capital, tanto este como o outro representantes de Pais de alunos eram membros titulares. Por fim, em Vitorino, ocorria a mesma situação de Maringá, com o vice-presidente representando a sociedade civil.

Em relação à oferta de servidores como parte de recursos humanos para os conselhos, somente em Vitorino esta prática não foi evidenciada nos documentos, sendo que nos demais municípios, foi relatada a presença ou auxílio de secretárias executivas, responsáveis pelo registro das atividades.

A descrição de características dos CAEs e dinâmicas de atuação, conforme os registros oferecidos pelos próprios conselhos em atas, estão dispostos no Apêndice B. É importante ressaltar que os dados podem não refletir necessariamente, a integralidade das práticas destes conselheiros e conselheiras no período. Porém, tanto o detalhamento nos registros ou supressão de determinadas questões por si, podem revelar, mesmo que não intencionalmente, alguns fatores sobre a atuação de membros destes CAEs e também das respectivas gestões.

#### **4.3.2 Sobre transparência e acesso à dados**

Sobre o acesso aos dados, Maringá e Londrina foram as gestões que apresentaram maior volume e qualidade de informações sobre os respectivos CAEs em seus *sites* institucionais. Além da disponibilização destes, a própria organização e visualização na página da *web* de Londrina eram mais amigáveis ao usuário para realizar as buscas. Em Curitiba, apesar de também apresentar sessões específicas para atas e outra para demais documentos, não havia um ambiente com a mesma fluidez para consultas. Havia um repositório mais simples e um pouco mais confuso

para a coleta de dados, se comparado aos dois primeiros, mas mesmo assim, suficiente para se proceder com uma consulta sem grandes dificuldades.

Em Vitorino, a disposição dos dados do CAE e outros conselhos municipais se revelaram pouco amigáveis a qualquer usuário, não somente ao “cidadão médio”. Ao invés de apresentar as informações no *site* principal da prefeitura, estas estavam disponíveis apenas em um banco de dados do *site* de transparência do município, gerenciado em uma plataforma de prestador de serviços. Sem nenhum índice, tutorial ou outra orientação de como encontrar informações, a coleta de dados foi possível somente com o uso de mecanismos de buscas internas do sistema. Ou seja, para encontrar os dados, o usuário precisa primeiramente se dedicar a compreender a dinâmico e lógica da ferramenta, resultando em atendimento, no mínimo questionável, aos pressupostos de transparência ativa.

De fato, a ausência de dados públicos já se configura em algo grave e em desconformidade com a Lei 12.527 de 2011, mas a falta de padronização na transparência dos dados entre estes poucos municípios também se releva como um fator desafiador e de frágil regulamentação. Assim, qualquer cidadão que queira exercer seu direito garantido por Lei de Acesso à Informação e participar ativamente do controle social ou, simplesmente acompanhar questões específicas, como o PNAE e o CAE, tende a se sentir desmotivado a fazê-lo. Em especial, se tiver alguma intenção de análise comparativa, por exemplo.

Por fim, outro fator que foge ao escopo desta pesquisa, mas pode ser considerado como uma medida pertinente, é o estímulo ao monitoramento destes portais. A própria comunidade ou membros do controle social podem ser sensibilizados e incorporarem em suas rotinas, a realização de acessos periódicos a estes *sites*, de forma a verificar se os dados ali apresentados estão em conformidade com a realidade e/ou devidamente atualizados. Não há previsão legal neste sentido, mas pode ser considerada como uma estratégia válida, dada a sua baixa complexidade de execução, que por outro lado, necessita de um relativo grau de organização para se tornar em uma rotina e parte da cultura de controle.

#### 4.4 MATRIZ DE ANÁLISE SWOT

Após o detalhamento da atuação dos CAEs e EEx e, com base nos resultados alcançados em todos os tópicos anteriores, esta etapa final apresentará os diagnósticos em análise de Matriz SWOT individual e de elementos comuns ao CAE de cada localidade. Os resultados são apresentados nos quadros a seguir.

Quadro 19 — Matriz SWOT sobre o Conselho de Alimentação Escolar de Vitorino-PR

FATORES INTERNOS	
FORÇAS ( <i>Strengths</i> )	FRAQUEZAS ( <i>Weaknesses</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frequência consistente de membros às reuniões;</li> <li>• Análise de prestação de contas fracionada ao longo do ano;</li> <li>• Atendimento a disposto no Regimento Interno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuação passiva e meramente burocrática;</li> <li>• Não demonstrou acompanhar a operacionalização da gestão e realizar visita às escolas</li> <li>• Aparentou desconhecimento de seu potencial de contribuir em melhorias do PNAE</li> <li>• Dificuldades em providenciar a substituição de membros não participantes</li> </ul>
FATORES EXTERNOS	
OPORTUNIDADES ( <i>Opportunities</i> )	AMEAÇAS ( <i>Threats</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devido ao porte do município, número de escolas e estudantes, apresenta melhores condições de acompanhar as escolas e processos;</li> <li>• Aparente cultura de prestação de contas ao CAE, mesmo que para fins meramente burocráticos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAE tutelado pela gestão e acionado para “ratificar” a tomada de decisões e prestação de contas desta</li> <li>• Cultura democrática inexistente ou pouco madura em nível local</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo autor (2020) com base nas etapas anteriores da pesquisa

Os resultados congregados na matriz SWOT do CAE de Vitorino permitem a conclusão de que a atuação do conselho se restringia ao cumprimento de uma finalidade meramente burocrática: atestar e chancelar as ações desenvolvidas pela gestão. Em outras palavras, os membros do CAE de Vitorino, conscientemente ou não, apenas revestiram de legitimidade, todas as tomadas de decisão e posteriores ações dos agentes públicos do município em relação à Alimentação Escolar. Isso se



manifesta principalmente devido ao registro de um CAE que se revela como passivo frente aos fatos apresentados.

Ou seja, mesmo seus pontos positivos no ambiente interno do conselho, como a frequência consistente de membros e acompanhamento da prestação de contas a cada reunião, não foram suficientes para este proporcionar um acompanhamento adequado da alimentação dos escolares do município. Isso porque a potencialidade de se realizar um acompanhamento mais aprofundado, se comparado com os outros casos estudados, sequer foi explorado (ou evidenciado pelos registros).

Entre as fraquezas, infere-se que o desconhecimento sobre suas responsabilidades e a legislação do PNAE, seja um dos principais fatores a contribuir para esta situação. Condição que ameaça o controle social, a participação e o melhor atendimento aos escolares, pois a não tomada de consciência pode eventualmente se revelar como algo cômodo e, de certa maneira, até desejável por alguns operadores da gestão pública local.

Para além de imputar uma pecha de “agentes corruptos” ou não transparentes (uma vez que há exposição de dados públicos ao conselho), esta situação pode ser desejável e/ou confortável, pois o CAE neste contexto, muito provavelmente não demandará por mais esforços e recursos daquela gestão. Ao não averiguar outros aspectos além de balanços financeiros, não se demanda pela implantação de eventuais melhorias ou adequações que sejam necessárias e que afetem a qualidade do que é servido aos escolares.

Outra questão em que o gestor e o agente público podem se deparar, é a escolha pelo pragmatismo para evitar o descumprimento das obrigações legais. Assim, influenciar ou estimular para que o CAE seja composto principalmente ou exclusivamente por pessoas que apresentariam pouco ou nenhum pensamento crítico sobre o PNAE, mas que ao menos, se responsabilizassem a participar de uma reunião a cada intervalo de tempo, não demandaria tantos esforços.

Ao contrário, desenvolver todo um processo de sensibilização, formação, adequação de horários para aqueles que não podem se reunir no horário comercial, entre tantos outros exemplos, pode se demonstrar pouco ou nada vantajosos no curto prazo, além de dispendir enorme energia. Desta forma, o estímulo à inércia de uma cultura participante e democrática também pode partir menos da intencionalidade e aplicação de ideais ideológicos intrincados e tendo como influência mais relevante, as

próprias condições e contradições impostas pelas rotinas da administração pública, que privilegiam a *Realpolitik* como mais efetiva para as soluções cotidianas.

Assim, o CAE de Vitorino deixou de impactar a promoção da SAN no processo de formação educacional de seus munícipes. Por fim, os documentos demonstram que conselheiros e conselheiras contribuíram para o exercício de uma cidadania que, como dito por Silva (2002), se contenta com um Estado falho na promoção de direitos, mas que em contrapartida, não exige maiores esforços por parte dos cidadãos, para fazer cumprir a constituição.

Quadro 20 — Matriz SWOT sobre o Conselho de Alimentação Escolar de Curitiba-PR

FATORES INTERNOS	
FORÇAS ( <i>Strengths</i> )	FRAQUEZAS ( <i>Weaknesses</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de influir nas decisões da gestão e alcançar melhorias no PNAE;</li> <li>• Liderança exercida com objetividade e compromisso;</li> <li>• Desenvolvimento de parte considerável de suas atribuições e formalização destas;</li> <li>• Aparente compromisso com a agenda da Alimentação Escolar;</li> <li>• Atuação independente (conforme verificação de demandas e relacionada ao PNAE);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação inconsistente de alguns membros;</li> <li>• Substituição de Liderança durante o período analisado;</li> <li>• Desconhecimento ou não atendimento integral do Regimento Interno em momentos ou questões específicas;</li> <li>• Desconhecimento de aspectos da legislação do PNAE e suas atribuições por parte de alguns membros;</li> <li>• Demandas em volume superior à capacidade da atual composição;</li> <li>• Dificuldades em providenciar a substituição de membros não participantes</li> </ul>
FATORES EXTERNOS	
OPORTUNIDADES ( <i>Opportunities</i> )	AMEAÇAS ( <i>Threats</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de participar de atividades e agendas de outros setores para divulgação e articulação do CAE;</li> <li>• Possibilidade de participar de formações;</li> <li>• Gestão cumpre com a oferta de infraestrutura/suporte, conforme preconizado pela legislação do PNAE;</li> <li>• Aparente liberdade da gestão para o CAE exercer suas atividades com independência;</li> <li>• Frequente contato com órgãos de controle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura democrática pouco madura em nível local</li> <li>• Cultura organizacional e de operações da EEx demasiadamente burocráticas;</li> <li>• Alta complexidade da gestão, por se tratar de município com maior porte do Estado, impõe lenta resolutividade a questões aparentemente simples;</li> <li>•</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo autor (2020) com base nas etapas anteriores da pesquisa

Em relação ao CAE de Curitiba, os documentos analisados permitiram refletir que apesar da ampla gama de assuntos abordados pelo conselho e intensa agenda, se evidenciou a complexidade de se dar resolutividade a determinadas demandas, ao longo do período analisado. A repetida citação dos mesmos pontos em diferentes reuniões ou mesmo, o registro de episódios de indivíduos e instituições apresentando resistências em relação a alguma das pontuações do conselho, são exemplos que ilustram fragilidades relacionadas ao ambiente externo ao CAE e relacionado com a burocracia da própria gestão.

O simples ato de se elaborar e aprovar um *folder* para divulgação do CAE à comunidade escolar, durou 02 anos e foi citado em quatro diferentes reuniões neste período. Assim mesmo, este não se concretizou, devido a necessidade de uma autorização de superintendente da EEx para impressão e divulgação do material. Assuntos referentes a constatações de irregularidades observadas em instalações e posteriores questionamentos formalizados sobre a atuação da empresa terceirizada também ocuparam a pauta de ao menos quatro diferentes reuniões de um mesmo ano (quase metade). Porém, sem evidenciar a efetividade dos encaminhamentos e resolução dos problemas apontados

Uma questão que se destacou negativamente no ambiente interno do CAE de Curitiba, foi em relação ao comparecimento de conselheiros e conselheiras às reuniões. O quantitativo médio de presenças foi de 06 a 05 membros por reunião, porém na última destas, realizada em 2018, não houve a presença mínima para formação de quórum. Em 2019, uma reunião prevista em setembro não se realizou pela falta de quórum mínimo e em 2020, o CAE iniciou seus trabalhos apenas no mês de março. A alegação registrada era de que demandas de seus representantes impediram o início dos trabalhos em fevereiro.

Também houve seguidas solicitações de substituição de representantes que não compareciam com frequência, sendo determinado o comunicado que estes se prontificassem a apresentar suas cartas de renúncia. Esta solicitação foi registrada em diversas reuniões, evidenciando tal fragilidade.

Por fim, percebe-se que apesar das fragilidades na participação irregular e complexidade do ambiente burocrático da gestão, os conselheiros e conselheiras ativos de Curitiba buscavam por uma reorganização do grupo, que foi liderada por sua presidência. A tarefa se demonstrou complexa e com “altos e baixos” ao longo do processo, indicando a necessidade de persistência e comprometimento pessoal para

se construir uma cultura de participação e fortalecimento da política. Esta por sua vez, pode apresentar resultados apenas em médio ou longo prazo.

Apesar de duas presidentes no período, oriundas da mesma entidade representativa, foi perceptível em pequenos detalhes como o cumprimento da frequência de reuniões e atendimento à ordem de pauta (ambos previstos no Regimento Interno), assim como encaminhamento de algumas demandas, que o perfil da liderança é um dos fatores a se considerar para se compreender a dinâmica e qualidade de atuação de todo o colegiado.

Outro fator positivo a se destacar foi a oportunidade de frequente contato com órgãos de controle. Por mais que se demandasse uma carga extra de horas para elaborar respostas que seriam inseridas em processos administrativos e comparecimento a atividades extraordinárias, este contato rendeu frutos. Entre eles, pode-se citar a contratação de nutricionistas para compor o quadro profissional e a pressão por melhorias na prestação de serviços da empresa contratada para a produção e distribuição de refeições. Ou seja, ao contrário de Vitorino, a atuação mais contundente do CAE de Curitiba, apesar de suas fragilidades e ameaças, conseguiu contribuir para a transposição de barreiras complexas, influenciando diretamente na gestão pública.

Pode-se assim, inferir que o CAE de Curitiba se constitui como uma instituição repleta de contradições e, de certa forma errática, que traduz um pouco das dinâmicas das relações daquele grupo. Ao mesmo tempo que a presidência aparentemente foi exercida por pessoas com conhecimento técnico e capacidades pessoais que permitiram certa fluidez e continuidade, a participação de outros membros aparentemente não ocorria da mesma forma, seja pela frequência ou registro de dúvidas que apontavam para um desconhecimento significativo sobre o PNAE.

Da mesma forma, outras contradições foram evidentes. A abertura da gestão para o CAE se articular e se promover junto à comunidade escolar em atividades presenciais se apresentou como uma oportunidade de fortalecimento relevante, que foi aproveitada pelo grupo. Ao mesmo tempo, viabilizar um simples material de divulgação teve uma morosidade de difícil compreensão para qualquer agente externo àquele contexto.

Quadro 21 — Matriz SWOT sobre o Conselho de Alimentação Escolar de Maringá-PR

FATORES INTERNOS	
FORÇAS ( <i>Strengths</i> )	FRAQUEZAS ( <i>Weaknesses</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frequência consistente de membros do segundo mandato, às reuniões;</li> <li>• Análise de prestação de contas fracionada ao longo do ano;</li> <li>• Aparente compromisso com a agenda da Alimentação Escolar;</li> <li>• Desenvolvimento de parte de suas atribuições e formalização destas;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transição entre mandatos sem a manutenção da cultura organizacional;</li> <li>• Novo mandato com dificuldades de implementar sua organização e planejamento institucional;</li> <li>• Desconhecimento ou não atendimento integral do Regimento Interno em momentos ou questões específicas;</li> <li>• Desconhecimento de aspectos da legislação do PNAE e suas atribuições;</li> <li>• Demandas em volume superior à capacidade da atual composição;</li> <li>• Dificuldades em providenciar a substituição de membros não participantes</li> </ul>
FATORES EXTERNOS	
OPORTUNIDADES ( <i>Opportunities</i> )	AMEAÇAS ( <i>Threats</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão cumpre com a oferta de infraestrutura/suporte, conforme preconizado pela legislação do PNAE;</li> <li>• Aparente cultura de transparência por parte da gestão, mesmo que para fins meramente burocráticos</li> <li>• Atendimento ou retorno relativamente rápido da gestão, quanto às demandas do CAE e/ou esclarecimentos;</li> <li>• Possibilidade de participar de formações e agendas de outros conselhos;</li> <li>• Aparente liberdade da gestão para o CAE exercer suas atividades com independência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAE relativamente tutelado pela gestão quando acionado para “ratificar” a prestação de contas;</li> <li>• Intensa troca de servidoras responsáveis por secretariar o CAE e dificuldade em alguns momentos de providenciar transporte para visita às escolas;</li> <li>• Complexidade da gestão, por se tratar de município de grande porte do Estado</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo autor (2020) com base nas etapas anteriores da pesquisa

No período analisado, pode-se dizer que o CAE de Maringá apresentou dois momentos distintos, caracterizados pelos dois mandatos. Sobre o primeiro, ao mesmo tempo que este apresentava um baixo quórum, o núcleo de conselheiras ativas aparentava compromisso e objetividade em sua atuação, conseguindo, dentro de suas

possibilidades, realizar as visitas às escolas e demandar melhorias à gestão. Além disso, o acompanhamento da prestação de contas aparentava ser consistente, apesar dos registros de atas não permitirem analisar o quão aprofundado ou crítica era a análise dos dados apresentados.

Porém, mesmo com a presença de algumas destas pessoas no mandato seguinte, isso não se refletiu necessariamente na continuidade da cultura organizacional ou constância de atuação do CAE. Neste sentido, chama a atenção nesta fragilidade, de que a atual presidente era componente da antiga gestão, indicando que possivelmente sua atuação possa ter ocorrido na forma de uma “participação sem consciência de seus atos”, como discutido por Basso *et al* (2018). Esta hipótese pode estar também atrelada, com uma eventual incapacidade de liderança desta conselheira que apresenta um papel central na condução do CAE.

No mandato que finalizará em 2022, a participação de algumas conselheiras em atividade formativa se revelou uma importante oportunidade de fortalecimento do CAE, pois resultou em um motivador de mudança e início de planejamento e organização interna. Outra oportunidade foi a participação de outras conselheiras em pautas de outros conselhos gestores, como o COMSEA. Assim, se permitia o intercâmbio de assuntos debatidos ou ao menos, ciência de assuntos convergentes às duas instâncias de controle social.

Apesar deste movimento de conscientização ter estabelecido algumas propostas resolutivas, como uma comissão temática, além de definir questões como a necessidade de visitas regulares às escolas, a pouca organização interna se revelou também como uma grande fragilidade deste grupo. Este fato demonstrou que o comprometimento e decorrente planejamento inicial precisavam considerar também, as condições materiais e calcadas na realidade, para viabilizar a sua execução.

Neste sentido, a gestão não demonstrou resistência à atuação do CAE, ocorrendo justamente o contrário. Se comparado à Curitiba e Londrina, Maringá demonstrou retorno a questionamentos e solicitações, em velocidade superior que estas outras gestões, geralmente prestando informações ou justificativas na reunião seguinte àquela em que houve a dúvida ou pedido de determinada demanda. Esta rápida resposta, além de possibilitar a resolução dos problemas debatidos, também aparentava satisfazer conselheiros e conselheiras, contribuindo para a confiança entre as partes, especialmente em um ambiente de alta complexidade da gestão, que se demonstrou uma ameaça ao CAE.

Apesar de realizar o apoio com oferta de infraestrutura e prestação de informações, a dinâmica de substituição de servidoras responsáveis por secretariar o CAE de Maringá foi intensa, com 03 profissionais assumindo a mesma função, uma em cada ano. A alternância de agentes públicos por si não se caracteriza como fator negativo, podendo inclusive, ser importante para evitar uma atuação patrimonialista. Mas no caso em tela, a não fixação de responsável pela função provavelmente contribuiu na fragilidade organizacional do conselho, uma vez que aparentemente, a servidora que atuou em 2019, não conseguiu dar continuidade às ações de sua antecessora e foi substituída no ano seguinte.

A própria EEx aparentou não dispor de condições adequadas para a atuação das secretárias, pois uma destas era responsável também pelo transporte dos membros. Quando se verificou que sua substituta era inviabilizada de fazê-lo, as alternativas, como a disponibilização de outros servidores, não se adequava à demanda do CAE, uma vez que os horários disponíveis limitavam o número de escolas a serem visitadas.

Assim, apesar de aparentemente dispor de quase todas as condições favoráveis para uma atuação relevante, o CAE de Maringá esbarrou em questões internas e externas, que resultaram no insucesso de suas ações. Até mesmo uma transição aparentemente tranquila entre mandatos, que em outras condições, poderia ser considerado como uma força, tornou-se neste contexto, uma grande fragilidade. A situação demonstrou que não basta apenas “passar o bastão”, sendo necessário também, considerar as condições e contexto em que esta substituição ocorre.

A falta de experiência de novos membros, atrelada à incapacidade de conselheiras reconduzidas, em transmitir a cultura de atuação advinda do mandato anterior, demonstraram que as fraquezas foram potencializadas pela ameaça advinda da inexistência de uma cultura de participação. Isso em um contexto de agentes públicos que se colocavam à disposição e não apresentavam resistências a atuação ou solicitações do conselho.

Possivelmente por não estarem suficientemente sensibilizados sobre a importância do controle social ou até mesmo, não possuírem ferramental teórico e prático para agir nesta situação, poucos (ou nenhum dos) agentes públicos agiram para auxiliar o CAE adequadamente, em seu processo de transição e de aprendizado. Esta situação demonstra a relevância que os agentes públicos têm para fomentar também uma cultura participativa.

Quadro 22 — Matriz SWOT sobre o Conselho de Alimentação Escolar de Londrina-PR

FATORES INTERNOS	
FORÇAS ( <i>Strengths</i> )	FRAQUEZAS ( <i>Weaknesses</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisso de alguns membros com a agenda da Alimentação Escolar, inclusive com reconhecimento de outros atores sociais;</li> <li>• Desenvolvimento de parte de suas atribuições, especialmente as visitas às escolas;</li> <li>• Disponibilidade para reuniões extras;</li> <li>• Atuação independente (conforme verificação de demandas e relacionada ao PNAE);</li> <li>• Reconhecimento de falhas de atuação e busca por reorganização e direcionamento de atuação, inclusive via comissões;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participação inconsistente ou inexistente de parte significativa dos membros;</li> <li>• Dificuldades em providenciar a substituição de membros não participantes;</li> <li>• Liderança autoritária, demasiadamente combativa e pouco estratégica;</li> <li>• Desconhecimento ou não atendimento integral do Regimento Interno em diversos momentos e questões específicas;</li> <li>• Desconhecimento de aspectos da legislação do PNAE e suas atribuições;</li> <li>• Quase inexistente formalização de demandas à gestão e relatórios de atividades;</li> <li>• Demandas em volume superior à capacidade da atual composição;</li> </ul>
FATORES EXTERNOS	
OPORTUNIDADES ( <i>Opportunities</i> )	AMEAÇAS ( <i>Threats</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aparente liberdade da gestão para o CAE exercer suas atividades com independência;</li> <li>• Participação em agendas de outros conselhos gestores;</li> <li>• Necessidade da Secretaria de Educação por apoio externo para adequada implementação de modelo de gerenciamento;</li> <li>• Possibilidade de participar de formações, se comunicado e formalizado com antecedência à gestão para providências;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura democrática pouco madura em nível local;</li> <li>• Desconfiança e desconforto em relação ao exercício do controle social do PNAE;</li> <li>• Falha no cumprimento de oferta de infraestrutura/suporte ao CAE, conforme preconizado pela legislação do PNAE;</li> <li>• Altíssima complexidade da gestão, por se tratar de município de grande porte do Estado, mas também devido ao contexto de crise durante implementação de modelo gerencial</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo autor (2020) com base nas etapas anteriores da pesquisa

Por fim, o CAE de Londrina apresentou algumas características positivas internas, tendo como uma de suas principais fortalezas, a atuação regular durante o período, realizando mais reuniões que todos os demais conselhos, mesmo com o cancelamento de atividades em março de 2020, devido ao início da pandemia de



COVID-19. Assim como em Curitiba e Maringá, os relatos e solicitações de melhorias durante as reuniões, eram advindos da observação da alimentação escolar nas escolas e os conteúdos da maioria das solicitações, eram coerentes com a legislação do PNAE.

Porém, verificou-se que estas forças internas não bastaram para conferir qualidade e resolutividade ao CAE, pois mesmo com atuação e cobranças energéticas, a gestão apresentou poucas devolutivas de melhorias reais. Ao contrário de Curitiba, em que alguns membros também dedicaram mais horas para atender a algumas demandas, o fato de se reunir mais não conferiu melhores resultados que o colegiado da capital.

Características pessoais dos membros ativos, especialmente de seu presidente, contribuíram em alguma escala, para a baixa ou inexistente atuação dos demais conselheiros e conselheiras. Os documentos apontam para uma atuação personalista, que embora aparentemente bem-intencionada (como citado por seus pares em mais de uma vez nos documentos) apresentava características que estavam contribuindo para a autofagia do controle social do PNAE em Londrina. Assim, a condução por parte da presidência se revelou como uma das principais fragilidades deste CAE.

A participação defensiva de servidores públicos em reuniões e suas reações, quando eram expostas as falhas graves destes, além do registro de descoberta da supressão de informações importantes em uma situação específica, podem se demonstrar como fatores sintomáticos de uma Alimentação Escolar com governança em crise. Neste ambiente de desconfiança entre as partes, a transparência deixou de ser prática, aumentando ainda mais as tensões entre as partes, influenciando também nos resultados junto aos escolares.

Apesar destas condições desfavoráveis, foram frequentes os registros de solicitações de alguns gestores e agentes públicos, para que o CAE os auxiliasse. Estas ocorreram no sentido de solicitar adequações de outras instâncias da burocracia municipal que, segundo os relatos, estariam contribuindo para os péssimos resultados. Neste contexto, tal abertura (apesar de toda a desconfiança), se caracterizava como uma oportunidade para o CAE se posicionar de forma propositiva, influenciar na gestão pública e diminuir a animosidade entre as partes.

Aqui se evidencia, como em Maringá, que a forma de atuação, sensibilidade ou disposição de servidores públicos a atuar junto ao controle social, influencia no seu

fomento ou inércia. Se em parceria, tende-se para um jogo de ganha-ganha, em um ambiente imerso de desconfiança ou indiferença, o próprio serviço público perde a oportunidade de implementar melhorias que seus operadores advogam, mas não dispõe de forças suficientes para o convencimento de seus superiores.

As reações internas do conselho no início de 2020 quanto à própria forma de atuação, apontam para uma reflexão sobre a limitação apenas do comprometimento pessoal e independência de cada conselheiro e conselheira para alcançar os resultados almejados. Ao mesmo tempo, indicaram algumas perspectivas. Avalia-se aqui, que é necessário além da motivação, um ferramental de habilidades e características, principalmente a sua liderança, no sentido de se estabelecer uma ação agregadora e que incentive a atuação coletiva e compartilhada.

Avaliados como outras grandes fragilidades do CAE de Londrina, a apropriação da legislação do PNAE e mentalidade estratégica no desenvolvimento das atividades se demonstram como fatores relevantes para a qualidade de atuação do CAE e obtenção de resultados desejados. Estas características não precisam se manifestar em apenas uma pessoa, mas nas diferentes qualidades, personalidades e potenciais de cada membro do colegiado. Com esta mentalidade, em tese, se permite que cada um contribua à sua maneira com a construção da cultura de controle social que cada localidade demanda.

No período em que não vislumbrou equacionar estas questões, o CAE de Londrina demonstrou que o não enfrentamento de fraquezas e ameaças podem contribuir para retroalimentar e aprofundar um processo de crise, tanto do conselho, quanto da própria política pública. Neste sentido, a descentralização de poder, na forma de criação de comissões temáticas e, o desenvolvimento de plano de ação foram medidas que demonstraram uma correção de curso, apontando para uma atuação estratégica e mais focada em resultados para os escolares. Infelizmente, sua implantação se deu apenas no período final da análise, não sendo possível verificar os desdobramentos destas ações e eventuais resultados preliminares.

Quadro 23 — Matriz SWOT dos Conselhos de Alimentação Escolar participantes da etapa do estudo multicaso.

FATORES INTERNOS	
FORÇAS ( <i>Strengths</i> )	FRAQUEZAS ( <i>Weaknesses</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisso dos membros do CAE com a agenda da Alimentação Escolar;</li> <li>• Frequência consistente a reuniões e disponibilidade para atividades extras;</li> <li>• Liderança agregadora e com embasamento técnico;</li> <li>• Atuação independente (conforme verificação de demandas e relacionada ao PNAE);</li> <li>• Desenvolvimento de atribuições, de forma estratégica e coordenada;</li> <li>• Formalização de atividades, requerimentos e deliberações;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atuação personalista e autoritária ou complacente e não consciente;</li> <li>• Desconhecimento do Regimento Interno e outros documentos do CAE;</li> <li>• Desconhecimento sobre PNAE e suas atribuições;</li> <li>• Demandas em volume superior à capacidade da atual composição;</li> <li>• Ausência ou desistência frequente de membros;</li> <li>• Dificuldades em providenciar a substituição de membros não participantes;</li> </ul>
FATORES EXTERNOS	
OPORTUNIDADES ( <i>Opportunities</i> )	AMEAÇAS ( <i>Threats</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de participar de atividades e agendas de outros setores e conselhos para divulgação e articulação do CAE;</li> <li>• Participar de atividades formativas sobre o Controle Social;</li> <li>• Gestão cumpre com a oferta de infraestrutura/suporte, conforme preconizado pela legislação do PNAE;</li> <li>• Aparente liberdade da gestão para o CAE exercer suas atividades com independência;</li> <li>• Frequente contato com órgãos de controle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura democrática pouco madura em nível local e nacional;</li> <li>• Tutela do CAE por parte da gestão para “ratificar” a tomada de decisões e prestação de contas desta;</li> <li>• Falha no cumprimento de oferta de infraestrutura/suporte ao CAE, conforme preconizado pela legislação do PNAE</li> <li>• Entendimento e expectativas da Administração Pública e gestão sobre o Controle Social em choque com os apresentados pelo CAE</li> </ul>

FONTE: Elaborado pelo autor (2020) com base nas etapas anteriores da pesquisa

Após a análise individualizada de cada um dos quatro casos selecionados para este estudo, no quadro 23 são dispostos elementos destes CAEs que se destacaram em seus contextos de atuação. Os elementos mais relevantes serão apresentados pela frequência de ocorrência, ou conforme a constatação de fatores de maior influência ou relevância, tanto para aspectos positivos ou negativos.

Em relação ao fortalecimento interno do CAE, nestas quatro situações, o comprometimento, a disponibilidade de tempo e presença consistente nas reuniões e formalização/registro de suas ações se demonstraram como fatores relevantes para uma atuação concisa. Porém, somente estas questões não se mostram, isoladamente, suficientes para alcançar um Controle Social com paradigma de participação democrática. Para tanto, uma atuação independente, organizada e estratégica, com uma liderança tecnicamente embasada, não centralizadora e/ou personalista, se demonstraram como altamente relevantes para influenciar positivamente, o exercício de atribuições de conselheiros e conselheiras.

De forma oposta, é justamente a centralização de poder (se por falta de comprometimento dos demais membros ou características pessoais dos líderes) e uma condução de forma desagregadora, extremamente combativa ou complacente se demonstram como fragilidades significativas. Uma vez que o próprio marco legal do CAE permite uma interpretação de centralização, o peso ou responsabilidade sobre a liderança do CAE, este é um fator importante para análise e intervenção, por parte daqueles que se propõe a auxiliar estes CAEs a evoluírem.

Outros fatores que podem influenciar negativamente os conselhos, são o próprio desconhecimento destes, quanto à importância de sua atuação, procedimentos técnicos e rotinas administrativas, mas também, a baixa adesão e comprometimento. Este último fator é um complicador especialmente significativo, pois o procedimento de substituição é burocrático, demandando não só a mobilização de conselheiros e conselheiras, mas também das entidades que estes representam, diversos setores da EEx, entre outros. Os CAEs que enfrentaram esta situação demonstraram uma grande insatisfação e incomodo nos membros assíduos e participativos, o que influencia tanto “a moral”, mas principalmente, acaba por sobrecarregá-los.

Neste sentido, é importante salientar que a própria composição numérica e contexto de atuação podem se demonstrar como barreiras internas, pois acabam por limitar a atuação do CAE. De tantas demandas, este acaba apenas por cumprir a agenda do dia ou somente o que lhe é possível, conforme disponibilidade de seus membros. Diante deste “mar de problemas” por se enfrentar, é compreensível que estas pessoas, que atuam voluntariamente, também se desmotivem ou não consigam visualizar melhorias que lhes sejam concretas ou em conformidade com suas expectativas.

Estas fraquezas foram potencializadas pelas ameaças externas, observadas em todos os CAEs analisados, embora em diferentes escalas. Em comum, é que independente da complexidade da gestão e sua estrutura, os operadores do PNAE não possuíam, de forma geral, uma cultura que promova a participação democrática. Seja pela descrença, experiências negativas em outras oportunidades, falta de conhecimento técnico/estratégico ou pragmatismo, se a mentalidade do servidor público não prevê a necessidade de acolhida do controle social, provavelmente este contribuirá para ampliar estas dificuldades de o CAE agir, mesmo que involuntariamente.

Um desdobramento da falta de uma cultura democrática é o entendimento ou prática dos agentes públicos, que, por diversos motivos, encontram no CAE um parceiro, especialmente quando necessitam legitimar suas ações e interesses. Seja para obter melhorias, cobrar adequações ou para se respaldar com órgãos de controle. Como observado na situação extrema da atual pandemia de COVID-19 ou de prestações de contas, o CAE acaba por ser moldado ou tutelado pela EEx e seus representantes.

Neste sentido, cabe citar um outro desdobramento desta mesma questão de cultura de controle, participação e tutela, que é o embate de expectativas entre atribuições, objetivos e fins do Controle Social. Enquanto há uma expectativa do CAE de acompanhar e avaliar o PNAE com base nas perspectivas e demandas dos contextos locais, o pensamento burocrático do controle prima pelo entendimento (inclusive, oficial) de que o CAE deve se atentar mais ao formalismo do cumprimento de processos e conferência da correição destes atos.

Assim, mesmo o desenvolvimento de ações governamentais, como cursos e materiais para consulta direcionados aos conselheiros, ainda apresentam lacunas significativas por elaborá-los em uma concepção estritamente gerencial do tipo *top-down*, desconsiderando a necessidade de diálogo e participação entre diferentes atores sociais, como verificado na literatura consultada neste trabalho (SILVA, 2002; MACHADO, GOLDENBERG; 2014; MACHADO *et al.*, 2015; DIKSON, ARRUDA; 2017).

Por fim, foi evidente que a não oferta de infraestrutura e em especial, recursos humanos, acabou por dificultar a atuação de CAEs, apesar de eventual falta de organização por parte destes. Ou seja, há o desafio que além da oferta por si de todo o suporte, que este seja também adequado e suficiente para atender às demandas

destes conselheiros e conselheiras. E sem o desenvolvimento desta cultura de promoção à cidadania, o incentivo ao gestor e agente público se torna mais complexa.

Em relação às oportunidades externas, um dos fatores que demonstrou maior impacto foram as atividades de formação e/ou geradoras de reflexão por parte de membros do CAE. A literatura consultada também apontou neste sentido, mas os exemplos verificados indicaram que, se não determinantes, estas ações são potencializadoras de conselhos compostos por pessoas comprometidas com a qualidade da alimentação escolar e a promoção de direito dos estudantes.

No sentido de articulação, a possibilidade de membros do CAE em agendas de conselhos ou setores correlatos, é uma oportunidade para compreensão de outras políticas e iniciativas que influem na alimentação escolar e fortalecimento da atuação do CAE para construção de agendas, ou simplesmente, de divulgar suas atividades e permitir maior capilaridade.

Auxilia também, como elemento facilitador, a aparente liberdade de atuação conferida pelas EEx avaliadas, talvez porque na maioria dos contextos verificados, os agentes públicos não entendiam o CAE como uma ameaça, mas sim como uma possibilidade de ganho ou soma para suas próprias demandas. Porém, cabe destacar, e principalmente neste quesito, que com base nestes achados, seria equivocado projetar estes resultados como uma representação da média dos CAEs paranaenses ou em nível nacional.

Por fim, destaca-se a interação do CAE com órgãos de controle. O CAE acaba por ser tratado por alguns gestores municipais, como um órgão meramente consultivo, conferindo pouca ou nenhuma relevância às demandas apresentadas. Desta forma, o acesso a órgãos de controle, seja por meio de denúncias, participação em atividades formativas, ou até mesmo no envolvimento em situação de processos administrativos, permitem que, ao verificar o insucesso da implantação de suas deliberações, o CAE tenha amparo da própria estrutura do Estado para efetivá-las. Nos casos em que se verificou esta realidade, a cobrança pelo cumprimento de aspectos pactuados nas legislações e Constituição, fortaleceram também, o processo democrático em si. Isso porque estes participantes do controle social puderam observar sua contribuição e requerimentos se materializando, mesmo mediante a reforço externo.

#### 4.5 INDICADOR DE ATUAÇÃO DE ENTIDADES EXECUTORAS E CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, EM RELAÇÃO AO CONTROLE SOCIAL

De forma a auxiliar na mensuração sobre a promoção e garantia de oferta de responsabilidades mínimas da gestão e também sobre as atribuições do CAE, foi desenvolvida uma ferramenta com indicadores separados sobre estes dois aspectos externa e internamente relevantes para o exercício do controle social do PNAE. Os parâmetros para esta construção utilizaram como respaldo, o levantamento sobre estes aspectos na etapa de pesquisa secundária, foram detalhados no capítulo 3.

Assim, em ambos os indicadores, foram elencadas ações práticas derivadas dos dispostos na legislação do PNAE e consideradas como requisitos mínimos e/ou desejáveis para que este se viabilize conforme preconizado pelo próprio normativo. A seleção destes levou em consideração a pesquisa bibliográfica e secundária, além dos resultados evidenciados nesta etapa de estudo multicaso, aliada ao acúmulo do autor e seu contexto de atuação, dado o seu contexto participante.

As respostas às questões correspondem ao não atendimento dos critérios (0), atendimento parcial (0,5) e atendimento pleno (1,0) e o coeficiente é resultante do somatório da pontuação dividido pelo número de critérios analisados. Assim, quanto mais próximo de (1), os critérios mínimos terão sido atendidos por determinado CAE ou gestão. Na direção oposta, resultados mais próximos de (0) denotarão o não atendimento aos critérios e fragilidades ou ameaças para o controle social.

Por sua vez, a coleta dos critérios ocorreu mediante a análise de conteúdo das atas e outros documentos dos CAEs disponíveis nos *sítes* das respectivas EEx. Critérios que não foram abordados nas atas não foram pontuados, como por exemplo, a oferta ativa de cursos por parte da gestão ou o acesso de relatórios de prestação de contas no SIGECON.

Os resultados dos indicadores são apresentados a seguir e em separado, nas tabelas 06 e 07 conforme responsabilidades da EEx e Atribuições do CAE.

Tabela 6 — Análise de responsabilidades aplicadas da Entidade Executoras conforme Resolução FNDE nº06/2020

Responsabilidades da Entidade Executora na oferta de condições para atuação do Conselho de Alimentação Escolar		Curitiba	Londrina	Maringá	Vitorino
Local com condições adequadas para as reuniões do Conselho	Sala ou outro local definido em concordância como CAE	1	1	1	1
Equipamentos de informática	Computador, Impressora e/ou outros	1	1	1	0
Transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE	Ampla disponibilidade de automóvel e respectivos servidores, conforme solicitação formalizada pré-agendada ou conforme demanda emergencial	1	0	0,5	0
Recursos humanos (pessoal/servidores) necessários às atividades do Conselho	Disponibilidade de ao menos Secretário(a) Executivo(a) para auxílio em atividades de auxílio para convocação e/ou comunicação de membros, registro de atas, encaminhamento de demandas, etc	1	1	1	0
Recursos financeiros necessários às atividades do Conselho	Previsão orçamentária ou política de reembolso de recursos para financiar ações ou participação de formações e outros	1	0,5	0	0
Documentos referentes à execução do PNAE, sempre que solicitado	Disponibilidade de documentos na íntegra e no prazo determinado	1	0	1	1
Informações referentes à execução do PNAE, sempre que solicitado	Prestação de informações, inclusive com servidor/especialista disponível para esclarecimento e subsídio à interpretação dos dados ofertados	1	0,5	1	1
Suporte a formação dos conselheiros	Oferta ativa de cursos e outras atividades formativas	0	0	0	0
	Incentivo a participação do CAE em formação de outras instituições, órgãos e entidades	0,5	0	1	0
Divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da prefeitura	Divulgação dinâmica do CAE e suas ações, com notas de imprensa, materiais impressos, murais, vídeos institucionais, incentivo de participação em eventos e programações públicas (relacionadas à educação e alimentação escolar) e criação de canais de comunicação direta, como e-mail institucional, linha telefônica e outros	0,5	0	0,5	0
	Ações de transparência ativa, como a disponibilidade de dados sobre o CAE nos portais institucionais	1	1	1	1
TOTAL		0,818	0,455	0,727	0,364

FONTE: Elaborado pelo autor (2020) com base na Resolução FNDE nº06 de 2020 e análise documental (especialmente atas de 2018 a 2020) dos respectivos Conselhos de Alimentação Escolar e Entidades Executoras

LEGENDA: 0= não atendimento do critério; 0,5= atendimento parcial; 1= atendimento pleno



Em relação à atuação das EEx percebe-se que o único fator em comum à todas as EEx se deve primeiramente ao critério de seleção destas para a etapa multicaso, ou seja, a disponibilidade de informações públicas para consulta. Mas também, soma-se à oferta de espaço físico para o desenvolvimento ao menos de reuniões. Em relação à Vitorino, a ausência de dados e verificação de atuação passiva do CAE podem justificar a pontuação apresentada, mas não permite afirmar categoricamente que este apoio é inexistente. Devido a esta omissão de informações, os critérios não evidenciados foram considerados com pontuação 0 (zero), o que permitiria a eventual aplicador da ferramenta em rotina de análise, selecionar CAEs com estas características, entre os que necessitam de uma investigação aprofundada para sua mais correta caracterização.

Já Curitiba e Maringá, apresentam os maiores coeficientes e respectivas ofertas de melhores condições para a atuação dos CAEs. Foram 03 os fatores que os diferenciaram dos demais: 1) a disponibilidade de transporte para a visita às escolas (especialmente necessário em grandes centros urbanos ou em caso de escolas muito distantes e de difícil acesso em áreas rurais); 2) o retorno das respectivas gestões, quando a oferta de dados, informações ou esclarecimentos solicitados pelo CAE e; 3) Divulgação dinâmica dos Conselhos, de forma a permitir não só o conhecimento formal da comunidade sobre estes, mas que propicie também, sua interação.

Londrina por sua vez, foi o município em que se evidenciou maiores dificuldades de a gestão proporcionar condições mínimas ao conselho, de exercer minimamente suas atribuições. Mesmo que o grau de organização para solicitação de suporte não fosse adequado, estas limitações estavam relacionadas principalmente à própria capacidade operacional da gestão. Porém, é importante frisar que se observou clara resistência por parte de alguns agentes públicos em relação à forma de atuação do CAE.

De modo geral, percebe-se que o apoio das EEx analisadas aos respectivos CAEs, apesar de diferentes escalas e contextos, de alguma forma ocorreu. Mas em comum, revelaram também, um atendimento com vistas a proporcionar o mínimo estabelecido na legislação. Ou ainda, no sentido de cumprir com algumas medidas críticas ou mais sensíveis à fiscalização do controle burocrático.

Assim, a atuação das gestões não ocorria no sentido de proporcionar uma cultura de fomento e aperfeiçoamento da atuação dos diferentes CAEs. Nenhuma das EEx apresentou alguma proposta ou estrutura de formação, por exemplo, limitando-

se a estimular que o CAE participasse de ações promovidas por terceiros. Esta situação pode revelar o nível de sensibilidade e compreensão daqueles agentes públicos, para acolher e fortalecer a atuação do controle social no âmbito do PNAE.

Tabela 7 — Análise de atribuições aplicadas do Conselho de Alimentação Escolar conforme Resolução FNDE nº06/2020

Atribuições do CAE		Curitiba	Londrina	Maringá	Vitorino
Monitorar e fiscalizar a aplicação de recursos e a execução do PNAE.	Realizar visitas a todas as escolas;	0,5	0,5	0,5	0
	Acompanhar e analisar processos da gestão (editais de compras públicas, cardápios, execução).	1	1	1	0
Analisar o Relatório de acompanhamento da gestão do PNAE antes da elaboração do parecer conclusivo.	Acessar o relatório da gestão por meio do SIGECON;	0	0	0	0
	Solicitar informações adicionais à gestão;	1	1	1	0
Analisar a prestação de contas e emitir o Parecer Conclusivo.	Analisar a prestação de contas da gestão e emitir parecer conclusivo sobre a prestação de contas e execução do PNAE em reunião com no mínimo 2/3 de membros titulares	1	0,5	1	1
Comunicar ao FNDE, ao TCU e a outros órgãos de controle as irregularidades observadas.	Comunicar ou denunciar irregularidades identificadas na execução do PNAE.	0,5	0	0	0
Fornecer informações sobre a execução do PNAE sempre que solicitado pelo FNDE.	Elaborar relatórios das visitas às escolas;	1	0	1	0
	Registrar em ata as decisões e os encaminhamentos ocorridos nas reuniões do CAE.	1	0,5	0,5	1
Elaborar o regimento interno (documento obrigatório).	Elaborar ou atualizar o regimento por meio de reunião específica com a presença de no mínimo 2/3 dos membros titulares do CAE.	0	0	0	0
Preparar plano de ação anual (documento obrigatório).	Elaborar o plano de ação anual, antes do início do ano letivo, com previsão das ações e custos;	1	0,5	0,5	0
	Enviar o plano à Entidade Executora (EEx), para garantia da execução das ações propostas e programação de orçamento.	0,5	0,5	0	0
TOTAL		0,682	0,409	0,500	0,182

FONTE: Elaborado pelo autor (2020) com base na Resolução FNDE nº06 de 2020 e análise documental (especialmente atas de 2018 a 2020) dos respectivos Conselhos de Alimentação Escolar e Entidades Executoras

LEGENDA: 0= não atendimento do critério; 0,5= atendimento parcial; 1= atendimento pleno

Em relação aos resultados quanto ao exercício das atribuições dos CAEs, estes demonstraram algumas similaridades. Curitiba e Maringá foram os conselhos com melhor colocação, sendo seguidos por Londrina e por último, Vitorino. Este último sequer chegou a pontuar em mais de dois critérios. Nenhum dos CAEs apresentou resultados suficientes para se considerar que o Controle Social de suas localidades ocorria de “forma plena” e apenas em Curitiba, o conselho conseguiu resultado superior à metade da pontuação total. Mesmo assim, sua margem em relação ao segundo colocado não chegou a somar a 0,2 pontos de diferença.

Entre os critérios com baixa ou nenhuma pontuação, destaca-se que nenhum dos três primeiros colegiados conseguiu realizar visita à todas as escolas. Já Vitorino sequer indicou em algum momento que esta seria uma prática rotineira ou ao menos pontual. Ainda, nenhum dos municípios fez atualizações em seus Regimentos Internos e apenas em Curitiba e Londrina foram desenvolvidos Planos de Ação, porém, com o desenvolvimento ou entrega dos documentos em atraso.

Estes fatores podem ilustrar sobre as dificuldades e desconhecimento acerca de normativos, condutas, organização e planejamento (Regimento Interno, Plano de Trabalho), além da capacidade em cumprir algumas de suas ações, como visitas às escolas. Como já discutido anteriormente, o desafio de visitar escolas em EEx com mais de 70 unidades escolares se demonstra mais elevado. O que demanda por uma análise que considere as especificidades das complexidades destas gestões e capacidade operacional de conselheiros e conselheiras envolvidos.

Um dado que se demonstrou preocupante foi a ausência de citação do SIGECON nos documentos disponíveis dos CAEs analisados, o que pode refletir em falta de transparência quanto a este processo de análise de prestação de contas e como se dá, de fato, este procedimento. Nas atas de todos os municípios há ao menos uma citação sobre apreciação de contas da gestão, mas ao não se citar tal sistema, resta dúvida se, por exemplo, conselheiros e conselheiras se debruçavam profundamente sobre o conteúdo comprobatório disponível neste. Londrina foi o único CAE que deixou claro nos relatos de ata, que a forma de proceder para emitir o Parecer Final de Prestação de Contas estava completamente equivocada.

Entre os CAEs analisados, apenas Curitiba havia realizado alguma comunicação para órgãos de controle, no caso, relativa à atuação e quantitativo de nutricionistas. Porém, ao menos neste período, só o fez porque foi provocado por estes órgãos de controle externo, a responder questionamento sobre a temática. Em

Londrina, havia conhecimento do CAE sobre a possibilidade de comunicação e denúncia, mas seus membros decidiram por não proceder com este expediente, apesar da série de dificuldades que enfrentaram no período e evidentes prejuízos aos escolares.

Outro fator que destacou este colegiado dos demais, foi a formalização de suas ações, questionamentos e decisões e deliberações de pautas, principalmente na forma de encaminhamento de ofícios a responsáveis. O mesmo ocorreu em Maringá, mas de forma mais constante durante o final do mandato que se encerrou em 2018. Londrina apresentou estas formalizações de forma mais evidente em solicitações de esclarecimentos que exigiam a presença de secretários de pastas municipais e no primeiro semestre de 2020.

Em relação ao Plano Anual de Ação, somente Curitiba conseguiu elaborá-lo em tempo, no ano de 2019. Porém nenhum dos CAEs realizou a entrega do documento no prazo para inseri-lo na proposta de orçamento encaminhada às câmaras municipais. O fato de não conseguir cumprir com esta formalidade burocrática pode ilustrar um pouco das dificuldades que conselheiras e conselheiros enfrentaram para planejamento, articulação, operacionalização e registro de seus atos, o que possivelmente acaba se tornando ao mesmo tempo, causa e resultado de sua capacidade de organização quanto grupo.

Neste sentido, as características de atuação de membros, mas em especial, de seus presidentes, podem refletir, mesmo que indiretamente, em barreiras ou facilitadores da atuação do conselho e alcance de seus objetivos. Ou seja, além da própria (falta de) cultura de participação democrática local e nacional, pesa para a qualidade de atuação do CAE, como é realizada a sua condução e por quem. Somente para fins de exemplificação, as lideranças dos CAEs aparentaram ter atuado entre os seguintes espectros: não consciente, conivente, estratégica, combativa, corporativista e personalista.

Estas realidades reforçam as considerações de Machado e Goldenberg (2014) sobre um caráter autoritário da presidência do CAE, estimulado indiretamente pela própria legislação, uma vez que a mesma não delimita ações específicas para outros membros. E como consequência, a fragilidade de atuação, como pontuado por Balestrin e Sudbrack (2019). Seja pela ausência e dificuldade de compor quórum máximo nas reuniões, ou por uma atuação pouco ou totalmente inconsciente de

conselheiros e conselheiras sobre suas responsabilidades, a capacidade de influir na Política Pública foi perceptivelmente menor nestes casos.

Um exemplo de possibilidade de “descentralização e compartilhamento” de poder e responsabilidades não exercidos por estes CAEs, foram as comissões temáticas. Os Regimentos Internos destes contemplavam a possibilidade de organização dos grupos, para desenvolvimento de atividades específicas e/ou especializadas, porém, verificou-se que estas ocorreram, mesmo que pontualmente, somente em Londrina e em Maringá. Porém, em ambos os casos, chamou a atenção, que a demanda surgiu após um processo de aparente autocrítica e/ou tomada de consciência sobre potenciais e/ou limitações das atuações de ambos os conselhos.

Apesar de não ser possível fazer uma análise estatística devido ao baixo número de casos componentes do estudo, pode-se afirmar que houve alguma relação entre o nível de apoio e infraestrutura ofertada pela gestão, com o exercício de atribuições por parte do CAE. Apenas em Londrina estes resultados apresentam uma “leve distorção”, pois apesar de atuação contundente de alguns poucos conselheiros e conselheiras, a desorganização e ausência de formalização ao solicitar dados e outras questões para a gestão, acabou por influenciar nestes resultados.

Estas ocorrências podem reforçar o entendimento de que o suporte ao controle social por parte das gestões, se deu de duas formas predominantes: automática e reativa. Automática, pois em algum momento e por determinado motivo, rotinas ou ações específicas foram estabelecidas e sua continuidade, consideradas pertinentes ou obrigatórias. Reativa, devido ao cumprimento de uma solicitação do CAE para que tal ação fosse executada, mas que não se repetiria naturalmente, a menos que membros do conselho quisessem que esta se tornasse ato corriqueiro e incorporado à cultura de Controle Social.

Seja porque foi percebido como algo que agregava à atuação dos agentes públicos (como as visitas às escolas em Curitiba e Maringá), o suporte automático eventualmente também se caracterizou por ações que respaldavam a atuação da gestão ou ainda, eram imprescindíveis para não ocorrer a suspensão de recursos, como as análises de prestação de contas. Já o apoio reativo foi evidenciado em episódios a qual conselheiras e conselheiros foram expostos, como quando o conselho de Maringá decidiu se debruçar sobre a oferta de alimentos para escolares com Necessidades Alimentares Especiais, após relatos da situação em algumas escolas e compreensão que a Alimentação Escolar era um direito.

Já em situações pontuais de Maringá e todos os registros de atuação em Vitorino, os documentos apontam que foi por iniciativa ou preocupação maior dos agentes públicos, que estes CAEs acabaram por exercer as atribuições de análise de prestação de contas. Em Londrina, de forma diversa aos demais conselhos, a condução do debate de assuntos nas reuniões do CAE, aliadas a falhas e dificuldades da gestão, acabaram por tencionar o relacionamento entre as partes, não havendo proposição para resolução de problemas da Alimentação Escolar ou melhorias efetivas quanto ao suporte ao CAE para exercer suas atribuições.

Ou seja, com exceção de Vitorino, a atuação das gestões foram majoritariamente, uma resposta ao “ritmo” do exercício das atribuições dos CAEs. Porém, cabe salientar que em questões pontuais de interesses mais latentes dos agentes públicos e gestores, sua atuação se deu de forma “proativa”, o que é compreensivelmente legítimo.

Ao mesmo tempo, o caso específico de Vitorino permite supor que, se os agentes públicos deixassem de atuar de forma propositiva, aquele CAE poderia deixar de exercer esta atribuição. Londrina aponta um aspecto não observado nos demais conselhos, de que, na existência de tensões (independente de pautas legítimas ou não), há uma propensão de os agentes públicos se posicionarem de forma menos receptiva.

Apesar de incidentes específicos, os registros não permitem afirmar que em Londrina houve negação intencional de infraestrutura ou de oferta de dados. Mas os fatos narrados sobre a dinâmica de atuação, aliada com a falta de controle das pautas e não formalização das solicitações de informações, contribuíram em alguma medida para omissões de informações e situações que seriam relevantes para acompanhamento por parte do controle social.

## 5 CONCLUSÃO

Os 32 anos de nossa Constituição Federal e os 65 do Programa Nacional de Alimentação Escolar, completos em 2020 são marcos para o Brasil, sobre o seu processo democrático e a formulação e implementação de políticas públicas. Apesar da repercussão global da pandemia de COVID-19 que acabou por deixar comemorações e reflexos sem maiores destaques, é mister se debruçar sobre a temática do controle social que prime pela participação democrática, para o fortalecimento das políticas públicas.

Neste sentido, a literatura pesquisada ao longo deste trabalho apresentou um programa de alimentação escolar que se aprimorou ao longo dos anos, sendo conduzido por diferentes paradigmas. Ora conflitantes e em outros momentos, frutos do amadurecimento de seus operadores e formuladores, este têm sido um percurso longo, mas com grande reconhecimento. Inclusive em nível internacional, de que o atual paradigma alcançado aborda questões multidimensionais como a promoção dos direitos à alimentação e educação, de forma sofisticada, ao mesmo tempo que complexa.

Também permitiu desenvolver um panorama da atual legislação e situar como se iniciou o controle social, denotando este foi estimulado como algo de grande importância, mas foi tratado de fato, como pauta lateral do PNAE. Neste sentido, se denotou que o conselho foi encarado pela burocracia, como uma forma de permitir ao ente federal, ao menos algum nível de controle de recursos “delegados” a outros entes da federação. Este entendimento foi progressivamente se alterando, até se alcançar a atual situação, em que o CAE e o Controle Social são um dos elementos basilares do PNAE e importantes atores da gestão do programa, especialmente quanto ao acompanhamento e controle. Ao mesmo tempo, assim como toda a rede de controle e participação popular, não tem atendido às expectativas ou potenciais traçados por militâncias, estudiosos e *policy makers*.

Assim, objetivo deste trabalho buscou contribuir para a reflexão sobre estratégias de fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar, analisando aspectos normativos, burocráticos, políticos e organizacionais que potencializam e/ou limitam a atuação de Conselhos de Alimentação Escolar paranaenses. Para tanto, se procedeu pela análise do alinhamento de diversas esferas no desenvolvimento do

controle social do âmbito do PNAE, seguido do mapeamento e caracterização dos 400 CAEs do Paraná.

Nesta etapa, se levantou de um universo de 142 EEx, uma relação de 22 que apresentaram informações e transparência pública sobre a atuação do CAE. Destes, apenas 04 apresentaram dados suficientes para uma análise temporal entre os anos de 2018 a 2020, que foram selecionados para estudo multicaso. Com base na análise de conteúdo de atas de reuniões, Regimentos Internos e outros documentos disponibilizados nos *sites* das respectivas prefeituras, foi possível realizar o levantamento das fragilidades e potencialidades, com aplicação em matriz de análise.

Também foi possível desenvolver uma ferramenta com indicadores específicos de desempenho das gestões municipais, assim como dos CAEs em relação às suas responsabilidades e atribuições. No caso das gestões, a obrigatoriedade de ofertar o apoio necessário, enquanto aos CAEs, desenvolver atividades e rotinas que permitissem o acompanhamento, avaliação e apontamento sobre a condução de processos, alcance dos objetivos do PNAE e correta aplicação dos recursos.

Através dos resultados, foi possível verificar que nenhum dos CAEs estudados alcançou o que poderia denominar de um “controle social pleno”. Em verdade, entre pontuação de 0 à 1, somente um dos conselhos apresentou coeficiente acima de 0,6, ou “acima da média”, demonstrando grande deficiência e limitação no Controle Social da Alimentação Escolar destas localidades.

Quando os dados foram transpostos em Matriz de Análise SWOT, os resultados apresentaram similaridades, majoritariamente nas fraquezas internas e ameaças externas. A falta de uma cultura de participação democrática e consonante atuação omissa, não consciente, ou até mesmo, combativa (sem ser propositiva e estratégica) demonstraram que a condução e postura de conselheiros e conselheiras, pesam para o sucesso ou fracasso de sua própria atuação. Isso porque invariavelmente pesarão no processo de organização, adesão e/o abstenção dos demais membros. Estes fatos são somados à própria falta de conhecimento técnico sobre o objeto de controle (o PNAE), mas também sobre normativos e rotinas administrativas do próprio conselho.

Outro fator negativo expressivo, foi o exercício de tutela (em graus variados) da gestão sobre a atuação do CAE, seja para legitimar seus atos ou se resguardar de eventuais questionamentos, esta conduta acabava por limitar a atuação e participação de conselheiros e conselheiras. Em caso extremo, os registros dão conta que reuniões ocorriam apenas para demonstração de valores de repasses e aplicações, sem



contestações dos atos ou maior aprofundamento sobre as rotinas, indicando um CAE possivelmente afastado dos escolares e passivo diante do gestor municipal e seus representantes.

Entre fortalezas e oportunidades, os resultados foram mais diversificados, porém, foi possível verificar que naquelas realidades específicas, aparentemente não houve resistências ou barreiras políticas da gestão quanto à atuação dos conselhos. Houve a exceção de um município, que apresentou resultados contraditórios neste quesito. Estes fatos estavam atrelados mais a um contexto muito específico de crise no gerenciamento da política pública.

A participação em formações e atividades de outros grupos ou entidades também foram oportunidades tidas como positivas e fortalecedoras da atuação dos CAEs. Porém, entre os fatores internos, o comprometimento e atuação consistente e estratégicas, baseada em uma liderança com conhecimento e compromisso com o PNAE, influíram de forma significativa na dinâmica de atuação de seus conselhos. Apesar destes fatores tidos como positivos, não é possível deixar de salientar que este processo não se deu de forma linear, mas ocorreu em um ambiente recheado de contradições, avanços e retrocessos.

Assim, o controle social destes CAEs paranaenses demonstrou que há margem e potencial para avanços e melhorias, mas que este é um caminho de longo prazo e que necessita de grande dedicação e empenho. Por outro lado, este processo não apresenta garantia de que os resultados almejados serão alcançados. Nem mesmo em uma transição aparentemente tranquila entre mandatos, com permanência de parte das conselheiras na nova gestão foi, por exemplo, suficiente para que uma cultura de organização fosse preservada e incorporada ao novo agrupamento.

Espera-se que com os resultados e percurso metodológico, este estudo seja de valia para aqueles que almejam se aprofundar na temática e auxiliar no processo de planejamento e formulação (ou reformulação) de estratégias para fortalecimento do controle social do PNAE. Para tanto, é importante ressaltar algumas das limitações verificadas ao longo do processo.

Primeiramente, em relação à produção científica, verificou-se que, em comparação às outras temáticas do PNAE, nos últimos 10 anos, o volume de produções sobre o CAE em periódicos não tem sido tão amplo. Os estudos existentes utilizam métodos e abordagens variados, apresentando dificuldades de se selecionar os mais pertinentes para eventual replicação.

Também se percebeu que apesar da riqueza de estudos qualitativos e quanti-quali, estudos quantitativos ou de caracterização gerais não se mostraram como abordagens amplamente utilizadas, o que dificulta uma análise mais “generalista” sobre a situação dos CAEs do Estado e do país. Vale salientar que a publicidade, disponibilidade e acesso livre de dados públicos se demonstra um verdadeiro desafio, assim como a credibilidade da atualização e correção dos mesmos, fator que pode explicar, em partes, a pouca produção neste sentido.

Outra limitação está relacionada ao conteúdo disponibilizado no grupo selecionado. As atas, por se tratar de um resumo de reuniões corriqueiras, auxiliam na compreensão superficial dos atos revelados, sendo necessário, por vezes, focar-se no que deixou de ser dito e por quê. Assim, há uma margem para interpretações diferentes das intencionalidades daqueles que escreveram tais documentos. Outra questão mais crítica é que, com a verificação de ausência de algumas informações muito relevantes, como o detalhamento da análise de prestação de contas ao final da gestão, não se pode garantir a certeza de que os documentos contemplam todos os acontecimentos do período.

Para futuras linhas de investigação, considera-se relevante ampliar o quantitativo de participantes do estudo, focando na estratificação por complexidade/porte das EEx, assim como por territorialidades. O aprofundamento na elaboração e/ou validação da ferramenta com indicadores desempenho de gestão e CAE também demonstra potencial de se criar um instrumental de aplicação relativamente simples, tanto para atividades de campo, como para análise documental. Com ambas as possibilidades, espera-se que seja possível expandir a compreensão do cenário de atuação dos CAEs em diversas regiões, permitindo também, o debruçar sobre especificidades para propostas e execução de estratégias em aderência com os contextos específicos, além de aspectos comuns a todo o território nacional. Assim, se possibilitaria em tese, intervenções mais profícuas e com possibilidade de ampliar as chances de sucesso em atingir os objetivos almejados.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? **Em aberto**, Brasília, v.15, n.67. Jul/Set, 1995. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078>> Acesso em: 15 jun 2020

ANDRADE, M. C. de. Josué de Castro: o homem, o cientista e seu tempo. **Estud. av.**, São Paulo, v.11, n.29, p.169-194, Abr. 1997.

AZEVEDO, F. F.; PESSOA, V. L. S. O Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil: uma análise sobre a distribuição regional e setorial dos recursos. **Soc. nat.**, Uberlândia, v. 23, n. 3, p. 483-496, Dez. 2011.

BALESTRIN, M.; JUNG, H. S.; SUDBRACK, E. M. Las políticas públicas brasileñas de alimentación escolar: de la centralización a la descentralización - del asistencialismo a la participación popular. **Rev. de Inv. Educ.**, La paz, v. 9, n. 1, p. 141-157, Jan 2016.

BALESTRIN, M.; SUDBRACK, E. M. Gestão democrática e o conselho de alimentação escolar: a realidade do município gaúcho de Caiçara. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v.19 n.1, Jul. 2019. Disponível em: <<https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/10987>> Acesso em 03 de agosto de 2020.

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

BARBOSA, N. C. T. CORDEIRO, B. C.; ABRAHÃO, A. L.; XAVIER, M. L.; CARVALHO, Renato Silva de; SILVA, Rafaela Oliveira Carvalho da; VIEIRA, Mariane Ferreira. Educação Em Saúde: O Uso Da Matriz SWOT para Análise de Projetos. **Rev Enferm UFPE**, Recife, v. 11, n. 11, p. 4298-42304, nov 2017.

BARDDAL, F. M. E. A capacidade participacionista dos conselhos municipais de Curitiba sob a abordagem da governança societal: um estudo multicaso. 2018. 140 f. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

BASSO, D. *et al.* O modus operandi no conselho municipal de alimentação escolar em um município do noroeste do Rio Grande do Sul (Brasil): reflexões sobre a sua institucionalização. **Ágora**, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 134-144, jan. 2018.

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

BEZERRA, Ol. M. de P. A. *et al.* Promoção da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Territórios da Cidadania de Minas Gerais e Espírito Santo. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 335-342, Jun 2013.

BRASIL. **Lei 7.901, de 18 de abril de 1983.** Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. Brasília, DF, 1983.

\_\_\_\_\_**Lei nº 8.913, de 12 de junho de 1994.** Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF, 1994.

\_\_\_\_\_**Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_**Ministério da Cidadania.** Brasília. Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, **Direto à Alimentação**, c2020. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/direito-a-alimentacao/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-sisan>>. Acesso em: 10 de maio de 2020.

\_\_\_\_\_**Ministério da Educação.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Sobre o Salário Educação. **Financiamento**, c2020b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao> Acesso em 07 de ago 2020.

\_\_\_\_\_**Ministério da Educação.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Renovação do CAE, **CAE**. c2020c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/renovacao-cae>. Acesso em: 18 jun. 2020

\_\_\_\_\_**Ministério da Educação.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 38 de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF, 2009.

\_\_\_\_\_**Ministério da Educação.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_**Ministério da Educação.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Manual de Orientação Sistema De Gestão De Conselhos – SIGECON**, 2013?. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/136-prestacao-de-contas?download=8272:manual-sigecon-cae>. Acesso em: 15 abr. 2020

\_\_\_\_\_**Ministério da Educação.** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 04 de 02 de abril de 2015.** Altera a redação dos artigos 25 a 32 da

Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Brasília, DF, 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Informe CAE nº04/2019. **Informe CAE**, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/controle-social-cae/informe-cae> Acesso em: 07 de ago 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 06 de 08 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF, 2020.

CARVALHO, G. A saúde pública no Brasil. **Estud. Av.** São Paulo, v.27, n.78. p.7-26, 2013.

CARVALHO, M. H. M. [Resenha] **Estud. hist.** (Rio J.), Rio de Janeiro, v. 27, n. 53, p. 219-222, Jun. 2014.

CASTRO, I. R. R. de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.35, n.2, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2019000200101&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000200101&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 02 ago. 2020.

CIONELLO, A. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From Poverty to Power**, OXFAM, 2014. Disponível em: <http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf> Acesso em 23 jun 2019.

Controladoria Geral da União (CGU). **Institucional**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional> Acesso em: 22 ago 2020.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS (CFN). **Resolução CFN no 465/2010**. Dispõe sobre as atribuições do nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar e dá outras providências. Diário Oficial da União 2010; 25 ago.

Contas Online: Manual do Usuário: SiGPC – Sistema de Prestação de Contas / **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. – 2. ed. – Brasília: FNDE, 2016.

CORREA, R. da S. *et al.* Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 563-574, fev. 2017.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DIKSON, D.; ARRUDA, G. Ideologia e efeitos de sentido: um olhar discursivo na cartilha nacional de alimentação escolar. **Signótica**, v. 29, n. 2, p. 553-574, 30 ago. 2017.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. Brasília: Editora UNB, 2009 p100-128.

ESTEVIÃO, R. B.; FERREIRA, M. D. M. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. **HOLOS**, [S.l.], v. 3, p. 168-185, set. 2018.

FARENZENA, N. Controle Institucional em Políticas Federais de Educação Básica no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v.26, n.2 mai/ago, 2010. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/19716>> Acesso em: 20 mai 2020

FERREIRA, D. M. *et al.* Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 53, 34, 2019. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102019000100230&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102019000100230&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 09 Ago. 2020.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Um retrato multidimensional**. Relatório 2014.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Agendas Convergentes**. Relatório 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO), Scaling Up the Brazilian School Feeding Model. **Using South-South Cooperation to share Brazil's experience of school feeding in Latin America and the Caribbean**. Rome, 2014.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000

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

GABRIEL, C. G.; GOULART, G.; CALVO, M. C. M. Gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas capitais da região Sul do Brasil. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 28, n. 6, p. 667-680, Dez. 2015.

GALLINA, L. S. *et al.* Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. **Saude soc.**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 89-102, Mar. 2012.

GAZOLLA, MARCIO; SCHNEIDER, SERGIO. Qual "fortalecimento" da agricultura familiar?: uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 45-68, Mar. 2013.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes**. Revista de Ciências Humanas, v. 42, n. 1/2, p. 227-240, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e gestão pública**. Ciências Sociais Unisinos v.42 n.1 p.5-11, jan/abr 2006.

GOHN, M. da G. Gestão pública e os conselhos: revisitando a participação na espera institucional. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, v.10, n.3, 2016.

GONCALVES, H. V. B. *et al.* Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. **Cienc. Rural**, Santa Maria, v. 45, n. 12, p. 2267-2273, dez. 2015.

GONÇALVES, L. R. G. *et al.* Aplicação da ferramenta SWOT para avaliação das técnicas de dano ao choque térmico em materiais refratários. **Cerâmica**, São Paulo, v. 56, n. 340, p. 320-324, out/dez 2010

GUIMARAES, P. C. D. A atuação das "Instituições Auxiliares da Escola" sobre educação da infância mineira na década de 1920. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 29, n. 4, p. 149-166, dez. 2013.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso a políticas de desenvolvimento. In: **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. Brasília: Editora Unb, 2009. p.23-39.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico. In GIAMBIANGI, Fábio, *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea (1945 -2010)**, 2ª Edição, Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2011

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). **Educ. rev.**, Curitiba, n. 25, p. 127-141, jun. 2005.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES), Municípios Paranaenses entre os 100 maiores Pibs do Brasil, [Tabela] **PIB dos Municípios** 2017. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/PIB-dos-Municipios> Acesso em 12 mai de 2020.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES), **Índice IPARDES de Desempenho na Dimensão Educação, nos municípios do Paraná -2010/2017**. 2020. Disponível em: [http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos\\_restritos/files/documento/2020-08/ipdm\\_educacao\\_2010\\_2017.pdf](http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2020-08/ipdm_educacao_2010_2017.pdf) Acesso em 15 mai de 2020.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES), **Perfil avançado dos municípios**. 2020a. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/Pagina/Perfil-avancado-dos-municipios> Acesso em 15 mai de 2020.

ISHIDA, H. Role of School Meal Service in Nutrition. **J. Nutr. Sci. Vitaminol.** Tokyo. v. 61, 2015 Disponível em: [https://www.jstage.jst.go.jp/article/jnsv/61/Supplement/61\\_S20/\\_pdf/-char/en](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jnsv/61/Supplement/61_S20/_pdf/-char/en) Acesso em: 13 fev 2020

KLEBA, M. E. *et al.* O papel dos conselhos gestores de políticas públicas: um debate a partir das práticas em Conselhos Municipais de Chapecó (SC). **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 793-802, mai 2010.

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. **Tese** (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.8.2010.tde-20102010-120342. Acesso em: 02 ago 2019.

MACHADO, F. O.; GOLDENBERG, P. 'Controle Social' no Programa Nacional de Alimentação Escolar: Revisitando o marco regulatório. **Revista Sapiência**, Iporá, v. 3, n. 2 p.76-94, 2014.

MACHADO, P. M. de O. *et al.* Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 12, p. 4153-4164, dez. 2018.

MACHADO, P. M. de O. *et al.* Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 305-317, jun. 2015.



MEDEIROS, P. H. R.; MATIAS PEREIRA, J. Controle Social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 34, n. 98, p. 63-72, out./dez. 2003.

MEDINA, G.; NOVAES, E.; TEIXEIRA, S. M. Desenvolvimento local em territórios empobrecidos: possibilidades de inclusão social e produtiva de produtores rurais. **Interações**, Campo Grande, v. 18, n. 1, p. 27-40, Mar. 2017.

MELO, M. N. T. de; FRANCO DE SA, R. M.; MELO FILHO, D. A. de. Sustentabilidade de um programa de alimentação escolar bem-sucedido: estudo de caso no Nordeste do Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1899-1908, jun. 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOTTA, R. P. S. Modernizando a repressão: a Usaid e a polícia brasileira. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 30, n. 59, p. 237-266, jun. 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882010000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882010000100012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 16 jun. 2018.

Ministério Público Federal. **Sobre o MPF**, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/sobre-o-mpf-1> Acesso em: 13 ago 2020.

NOGUEIRA, R. M. *et al.* Sixty years of the National Food Program in Brazil. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 29, n. 2, p. 253-267, abr. 2016.

PAIM, José Henrique. Opinião: Dez Elementos Essenciais para o Sistema Nacional de Educação. **Artigo, Entenda a Educação Básica**. Todos pela Educação. 18 jun 2019. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/elementos-essenciais-para-o-sne/> Acesso em 24 de ago 2020.

PALUDO, A. C. Controle Social E Políticas Públicas: Contribuições Para Aprimorar O Controle Social Do Programa Nacional De Alimentação Escolar. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública) Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. 2015.

PEDRAZA, D. F. *et al.* Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, p. 1551-1560, mai, 2018.

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

PEIXINHO, A. M. L. A. Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) Centro de Desenvolvimento do Ensino Superior em Saúde – Universidade

Federal de São Paulo. São Paulo. 2011. Disponível em: <[http://www2.unifesp.br/centros/cedess/mestrado/teses/tese\\_135\\_resgate\\_historico\\_pnae\\_%20albaneide\\_peixinho.pdf](http://www2.unifesp.br/centros/cedess/mestrado/teses/tese_135_resgate_historico_pnae_%20albaneide_peixinho.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2018.

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

PIPITONE, M. A. P. Programa de Alimentação Escolar: Um Estudo sobre Descentralização, Escola e Educadores. **Tese** (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação - Universidade Estadual de Campinas. Campinas. fev 1997. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253238>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

RIBEIRO, M. das G. M. A USAID e o ensino agrônômico brasileiro: o caso da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. hum.**, Belém, v. 4, n. 3, p. 453-463, dez. 2009.

ROCHA, N. P. *et al.* Análise do programa nacional de alimentação escolar no município de Viçosa, MG, Brasil. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 52, n.16, 2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102018000100219&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102018000100219&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 09 ago. 2020.

RODRIGUES, A. Hi. R.; ROCHA, L. C. D. da; COELHO, M. do S.; BRANT, N.; ROBS R. **Manual de gestão do PNAE para a Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica**, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais. -- Pouso Alegre: Ifsuldeminas, 2017.

SANTOS, P. R. dos; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 23, n. 56, p. 3-19, Dec. 2015.

SCARPARO A. L. S., BRATKOWSKI G. R. Manual para aplicação dos testes de aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); revisão e atualização CECANE UFRGS. - 2. ed. – Brasília, DF: Ministério da Educação, 2017.

SCHWARTZMAN, F. *et al.* Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 12, 2017.

Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED), **Consulta Escolas**, 2020. Disponível em: <http://www.consultaescolas.pr.gov.br/consultaescolas-java/pages/templates/initial2.jsf;jsessionid=pUJ04doMnxqnCJafj4r0HDxxTccInFQUHtskHHa5.sseed75003?windowId=712&codigoMunicipio=&codigoNre=> Acesso em 05 mai 2020.

Secretaria de Estado da Educação do Paraná (SEED), **Pesquisa Escolas**, Pesquisa Escolas, 2020. Disponível em: <http://www4.pr.gov.br/escolas/frmPesquisaEscolas.jsp> Acesso em 05 mai 2020.

SILVA, A. C. da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estud. av.**, São Paulo, v. 9, n. 23, p. 87-107, abr. 1995.

SILVA, F. C. da C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-137, ago. 2002.

SILVA, M.V. The Brazilian program of school meals: limitations and evolution in 80's and 90's. **Nutrire: rev. Soc. Bras. Alim. Nutr.**, São Paulo, v.19/20, p.65-85, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006

SOUZA, L. M. de. **Comentando as classificações de políticas públicas**. **Cronos** Natal, v. 11, p. 161-197, 2010.

SPARRENBERGER, K.; FRIEDRICH, R.R.; SCHIFFNER, M.D.; SCHUCH, I.; WAGNER, M.B. Ultra-processed food consumption in children from a Basic Health Unit. **J Pediatr**. Rio de Janeiro. v.91 p.535-542, 2015.

STOLARSKI, M. C. Caminhos da Alimentação Escolar no Brasil: Análise de um Política Pública no Período de 2003-2004. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento Econômico com ênfase em Políticas Públicas). Setor de Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Federal do Paraná> Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/Marcia%20Cristina%20Stolarski.pdf>> Acesso em: 03 jun. 2018.

STOLARSKI, M. C. Caminhos da Alimentação Escolar no Século XXI: Histórico da Política Nacional e Avanços na Gestão do Paraná. In HAMERSCHMIDT, Iniberto; DE OLIVEIRA, Stela. **Alimentação Saudável e Sustentabilidade Ambiental nas Escolas do Paraná**. Curitiba: Instituto Emater, 2014 p99 - 88

Supremo impede farra das Medidas Provisórias. **Correio Braziliense**. Brasília, 28 de março de 2009. Política. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2009/03/28/interna\\_politica,93326/supremo-impede-farra-das-medidas-provisorias.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2009/03/28/interna_politica,93326/supremo-impede-farra-das-medidas-provisorias.shtml)> Acesso em 29 de julho de 2020.

Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE PR). **Institucional**, 2020. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/quem-somos/4/area/45>. Acesso em 29 de julho de 2020.

Tribunal de Contas da União (TCU). Conselheiros da Alimentação Escolar ganham Cartilha para Acompanhar Programa. **Notícias**. 12/05/2017. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conselheiros-da-alimentacao-escolar-ganham-cartilha-para-acompanhar-programa.htm>> Acesso em: 08 de abril de 2020.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Institucional**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/> Acesso em: 08 de abril de 2020.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-Ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

TRICHES, R. M.; KILIAN, L. Papel dos atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paranaenses. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 159-179, set. 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. UFPA participa de evento sobre monitoramento da merenda escolar. **Últimas Notícias**. 28 de junho de 2017. Disponível em: <https://portal.ufpa.br/index.php/ultimas-noticias2/191-ufpa-participa-de-um-evento-sobre-monitoramento-da-merenda-escolar>. Acesso em: 03 jun. 2020

VALERIANI, T. de S. M. A gestão escolarizada do Programa de Alimentação Escolar do Estado de Goiás. **Dissertação** (Mestrado em Ciência e Tecnologia de Alimentos) Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Universidade de São Paulo. Piracicaba, 2011 Disponível em: <[http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/USP\\_628b7ac91702c15c2f6064d07ead13ca](http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/USP_628b7ac91702c15c2f6064d07ead13ca)> Acesso em: 03 jun. 2018

VASCONCELOS, F. de A. G. de. Os Arquivos Brasileiros de Nutrição: uma revisão sobre produção científica em nutrição no Brasil (1944 a 1968). **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 303-316, abr. 1999.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 8. ed. São Paulo.

VOOS A. C, SCHUCH I. Atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul; 2009. **Monografia** para o Curso de Especialização em Saúde Pública. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17932/000725311.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 16 jun 2019

## APÊNDICES

### APÊNDICE A - Relação de Resultados de Buscas de Endereços Eletrônicos dos Sites Oficiais de Eex Paranaenses, com Dados Relativos Aos Respectiveos Caes.

ENTIDADE EXECUTORA	ENDEREÇOS ELETRÔNICOS RESULTANTES DA BUSCA
ESTADO	<a href="http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?contedo=1730">http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?contedo=1730</a> e <a href="http://www.fundepar.pr.gov.br/Conselho-Estadual-de-Alimentacao-Escolar">http://www.fundepar.pr.gov.br/Conselho-Estadual-de-Alimentacao-Escolar</a>
ARAPONGAS	<a href="https://www.arapongas.pr.gov.br/educacao/conselhos">https://www.arapongas.pr.gov.br/educacao/conselhos</a>
CASCAVEL	<a href="https://cascavel.atende.net/?pg=subportal&amp;chave=26#!/tipo/pagina/valor/646">https://cascavel.atende.net/?pg=subportal&amp;chave=26#!/tipo/pagina/valor/646</a>
ARAUCARIA	<a href="https://araucaria.atende.net#!/tipo/pagina/valor/99">https://araucaria.atende.net#!/tipo/pagina/valor/99</a>
CURITIBA	<a href="http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=3">http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/conselhos2.aspx?conselho=3</a>
FOZ DO IGUACU	<a href="https://www5.pmfi.pr.gov.br/setor/128#">https://www5.pmfi.pr.gov.br/setor/128#</a>
ITAPEJARA DOESTE	<a href="http://200.142.184.34:8080/pronimtb/index.asp?acao=20&amp;item=4&amp;txtPesquisa=conselho%20de%20alimenta%E7%E3o%20escolar">http://200.142.184.34:8080/pronimtb/index.asp?acao=20&amp;item=4&amp;txtPesquisa=conselho%20de%20alimenta%E7%E3o%20escolar</a>
LONDRINA	<a href="https://www.londrina.pr.gov.br/agenda-cons-aliment-escolar">https://www.londrina.pr.gov.br/agenda-cons-aliment-escolar</a>
MALLET	<a href="http://mallet.pr.gov.br/Site_mallet/conselhos_municipais/cae.asp">http://mallet.pr.gov.br/Site_mallet/conselhos_municipais/cae.asp</a>
MARINGA	<a href="http://www2.maringa.pr.gov.br/educacao/?cod=conselho/2">http://www2.maringa.pr.gov.br/educacao/?cod=conselho/2</a>
MATINHOS	<a href="https://matinhos.atende.net#!/tipo/pagina/valor/124">https://matinhos.atende.net#!/tipo/pagina/valor/124</a>
OURO VERDE DO OESTE	<a href="http://www.ouoverdedooeste.pr.gov.br/paginas-centralizadas/1_10_Conselho-Municipal-de-Alimentacao-Escolar.html">http://www.ouoverdedooeste.pr.gov.br/paginas-centralizadas/1_10_Conselho-Municipal-de-Alimentacao-Escolar.html</a>
PONTA GROSSA	<a href="http://www.pontagrossa.pr.gov.br/conselhos">http://www.pontagrossa.pr.gov.br/conselhos</a>
PORECATU	<a href="http://www.porecatu.pr.gov.br/conselhos-municipais/">http://www.porecatu.pr.gov.br/conselhos-municipais/</a>
QUATRO PONTES	<a href="https://www.quatropontes.pr.gov.br/secoes/7/conselho-municipal">https://www.quatropontes.pr.gov.br/secoes/7/conselho-municipal</a>
REALEZA	<a href="http://realeza.pr.gov.br/conselho-municipal-da-alimentacao-escolar/">http://realeza.pr.gov.br/conselho-municipal-da-alimentacao-escolar/</a>
RIBEIRAO DO PINHAL	<a href="https://www.ribeiraodopinhall.pr.gov.br/conselho-de-alimentacao-escolar-cae/">https://www.ribeiraodopinhall.pr.gov.br/conselho-de-alimentacao-escolar-cae/</a>
SAO JOSE DOS PINHAIS	<a href="http://conselhos.sjp.pr.gov.br/conselho-municipal-de-alimentacao-escolar/atas-cmae/">http://conselhos.sjp.pr.gov.br/conselho-municipal-de-alimentacao-escolar/atas-cmae/</a>
SAO MATEUS DO SUL	<a href="https://www.saomateusdosul.pr.gov.br/portal/secretarias/34/conselho-de-alimentacao-escolar--cae/">https://www.saomateusdosul.pr.gov.br/portal/secretarias/34/conselho-de-alimentacao-escolar--cae/</a>
TOLEDO	<a href="https://www.toledo.pr.gov.br/portal/conselho-de-alimentacao-escolar-cae/conselho-de-alimentacao-escolar-cae">https://www.toledo.pr.gov.br/portal/conselho-de-alimentacao-escolar-cae/conselho-de-alimentacao-escolar-cae</a>
VERE	<a href="http://www.vere.pr.gov.br/transparencia/administracao/conselhos/cae">http://www.vere.pr.gov.br/transparencia/administracao/conselhos/cae</a>
VITORINO*	<a href="https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-077/con_relatorios_opcionais_link12.faces?mun=kWR4MDIhC4rU04bomaMlkOCR4XL1qJTZ">https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-077/con_relatorios_opcionais_link12.faces?mun=kWR4MDIhC4rU04bomaMlkOCR4XL1qJTZ</a>

FONTE: O AUTOR (2020) As pesquisas foram realizadas entre o período de junho a julho.

\*O site de Vitorino encaminha para um repositório de dados anexos na forma de relatórios que são disponibilizados após busca ativa entre as opções listadas.

## **APÊNDICE B – Descrição resumida dos conteúdos das atas dos CAEs consultados**

### **O CAE de Vitorino: chancelando os atos da gestão**

Como já apresentado no quadro 18, em Vitorino, o CAE teve o registro de 10 reuniões no período de análise, sendo três em 2018, quatro em 2019 e outras três no primeiro semestre de 2020. Segundo o Regimento Interno (que estava desatualizado) e outro documento sobre a periodicidade e local das reuniões, foi possível verificar que a frequência de reuniões foi estabelecida como trimestral (quatro vezes ao ano) sem a predeterminação dos meses específicos para a realização destas reuniões. Para tanto, o Regimento Interno determina que as reuniões devem ocorrer mediante convocação da presidência, o que foi evidenciado apenas nos dois últimos anos do período analisado, com o anexo de tal documentação acompanhando as atas registradas.

Ainda sobre a periodicidade de reuniões, em 2018 aparentemente não houve o pleno atendimento ao previsto no Regimento Interno, visto que houve a publicação de apenas das três primeiras reuniões. Duas das reuniões ocorreram no primeiro semestre (fevereiro e maio) e a última, no mês de julho. Em todas estas reuniões, contaram minimamente com a presença de todos os membros listados como titulares. Em 2019, as reuniões ocorreram em janeiro, abril, agosto e novembro. Chamou a atenção que as convocações para estas apresentaram intervalos entre 06 e 02 dias corridos das datas agendas, enquanto na última reunião de novembro, sua convocação ocorreu com apenas um dia de antecedência (sem ser possível determinar se houve um intervalo mínimo de 24h, por exemplo). Com resultado, verificou-se o decréscimo gradual de presentes nas reuniões, sendo que na ocorrida em novembro, houve o registro apenas do quórum mínimo e suficiente para permitir a aprovação das pautas.

Por fim, no primeiro semestre de 2020 houve a indicação de 03 reuniões, uma em janeiro e duas em maio. Pelos registros, apenas a primeira reunião e a terceira estavam previstas no calendário trimestral, sendo a segunda, ocorrida no dia 08 de maio, realizada extraordinariamente. Sem carta de convocação desta reunião extra, anexada à documentação oferecida ao público, tal fato possivelmente gerou um equívoco por parte de quem confeccionou as atas e convocações, ao registrar a

numeração das atividades. Apesar de não ser possível indicar uma decisiva mudança de postura, se verificou que neste ano as reuniões ordinárias seguiram o mesmo intervalo de tempo de cinco dias entre convocação e realização das mesmas.

Seja pela falta de organização, disponibilidade de outras datas ou outros fatores (nenhum deles manifestos nas atas), percebeu-se que durante todo o período avaliado, não havia padronização entre o agendamento das reuniões, com estas ocorrendo tanto em variados dias, como entre diferentes semanas. Verificou-se apenas, que no período, houve uma preferência para que as reuniões ocorressem às 10h. Os horários alternativos das reuniões que não ocorrem neste determinado horário, apontavam para início das atividades entre 14h e 14:30h. O local das reuniões aparentemente foi único em todo o período, a sala de reuniões da Secretaria de Educação.

Em relação ao conteúdo e pautas das reuniões, em Vitorino ficou evidente que existia uma “pauta única” para o CAE: a prestação de contas. Apesar da indicação de que na pauta haveria a discussão de outros assuntos, nas 10 atas analisadas, a única temática apresentada e descrita de forma bastante resumida se tratava da apresentação de dados da gestão. A explanação era protagonizada pelas mesmas agentes públicas (nutricionista e contadora) e composta de dados acerca dos cardápios ofertados, controles/distribuição de estoques às escolas, de repasses financeiros do FNDE, empenhos e aplicação de recursos e saldos disponíveis em conta. Ao final das explanações os registros se restringiam à aprovação dos dados apresentados aos conselheiros e conselheiras.

Se por um lado o CAE era informado constantemente sobre as ações da EEx, por outro este não demonstrou questionamento dos dados apresentados ou até mesmo, uma comparação com sua eventual interpretação e análise dos resultados finais junto aos escolares. Ou seja, as informações permitem concluir que o CAE de Vitorino apresentava uma posição de possível passividade diante da gestão, sem enfatizar se desenvolveu suas atribuições de acompanhamento, através de visitas às escolas, análise dos processos administrativos de compras ou outros.

Destaca-se que como padrão nas primeiras reuniões nestes três anos, a prestação de contas se deu de forma mais detalhada, indicando o saldo em conta do ano anterior, o investimento do recurso federal com a Agricultura Familiar e valor da contrapartida municipal, dados solicitados na prestação de contas do FNDE via SIGPC e que deve ser analisada pelo CAE via SIGECON. Porém, como usualmente

o sistema dedicado ao Conselho não está habilitado neste período devido a calendário do FNDE, considera-se temerário que tanto nestas ou nas outras atas, não haja sequer uma citação ao SIGECON.

Outro fator que se destaca neste processo “apático” do conselho, especialmente pela repercussão da atual pandemia de COVID-19, se refere à descrição das atas nº02 e nº03 de 2020. A primeira relata uma reunião emergencial para decisão de distribuição dos alimentos disponíveis em estoque, para famílias de escolares em condição de vulnerabilidade. Cita-se no documento, legislações específicas, publicadas para o enfrentamento do contexto em questão, além da aprovação sem discussão da proposta da EEx por parte de conselheiros e conselheiras. Na reunião posterior, a medida, eventuais resultados preliminares e sua repercussão sequer foram abordados ou, ao menos registrados.

### **O CAE de Curitiba: a (re)organização do controle social?**

O CAE de Curitiba no período analisado, apresentou um total de 24 reuniões registradas. Neste sentido, esta numeração já desconsidera que em 2018 e 2019 houve algumas falhas na documentação apresentada, como duplicações. Especificamente em relação aos dados de 2019, houve uma descontinuidade na ata de nº5, pois apesar da nomenclatura indicar se tratar desta reunião, o documento disponível apresentava dados da reunião anterior. Desta forma, foram apresentados registros de 11 reuniões em 2018, 09 em 2019 e 04 no primeiro semestre de 2020.

Em relação à periodicidade, o Regimento Interno (aprovado em 2016), detalha diversos procedimentos e prevê atribuições e ações além do estabelecido pelo FNDE, dispondo de um capítulo especificamente para tratar das reuniões. Este antevê que as mesmas têm a possibilidade de ocorrer na sede da Secretaria de Educação, mas com a liberdade do colegiado definir também por outros lugares para desenvolver suas atividades. O documento determina também, que as reuniões ordinárias tenham um dia e semana específicos para ocorrer, a terceira terça-feira de cada mês. Há ainda, a definição de que as reuniões devem ser convocadas com intervalo mínimo de 48h antes de sua realização.

Porém, ao se analisar o padrão de reuniões do colegiado entre 2018 e 2020, se verifica que as mesmas ocorriam com a alternância entre dois dias (segundas e



quartas-feiras), preferencialmente na terceira semana do mês, a partir das 14h. As exceções ocorreram em fevereiro e maio de 2018, dezembro de 2018 e 2019 e abril e maio de 2020, pois estas reuniões aconteceram na segunda semana dos respectivos meses. No caso de maio de 2018, houve duas reuniões no mesmo mês, sendo a primeira extraordinária para conversa com representantes do Tribunal de Contas do Paraná. Não havia documento de convocação juntado com as atas, não sendo possível verificar como esta ocorria.

Outra característica do padrão entre as reuniões e de certa forma, divergente do instituído no Regimento Interno, é de que nos meses de janeiro e julho não houve reuniões nos dois primeiros anos. Ou seja, havia a previsão de ao menos 10 reuniões, considerando-se o calendário escolar como referência para atuação de conselheiros e conselheiras. Em conjunto, estes resultados apontam para um ajuste da dinâmica de reuniões que se adequou às características e agendas de conselheiros e conselheiras.

Em relação à descrição de temáticas registradas nas atas de 2018, estas apontam para uma ampla variedade de assuntos e demandas acompanhadas, avaliadas e deliberadas pelo CAE de Curitiba. Entre elas, respostas a solicitações de órgãos de controle, representante do legislativo municipal, participação em atividades formativas, visitas a escolas e empresa terceirizada. Há também o registro de iniciativas de interlocução com outros colegiados do Controle Social, como o Conselho de Educação e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

Vale destacar também a convocação de representante de empresa terceirizada e representante do núcleo financeiro da EEx para prestar esclarecimento de questões a qual o CAE avaliou existirem irregularidades ou dúvidas sobre os dados apresentados. Apesar destes relevantes temas, as atas deste período não evidenciam a realização de reunião acerca da análise de prestação de contas e qual o seu resultado.

O ano de 2019 se inicia com a indicação que houve a saída da presidente do CAE e providências para sua substituição, porém, sem a formalização de eventual motivação. Da mesma forma, foi regularizada a vacância de representantes dos segmentos de pais de alunos e representantes de docentes. Nas reuniões seguintes, questões relativas a atendimento da EEx a determinações do Ministério Público do Paraná são apresentadas, com a abertura de concurso para nutricionistas, a fim de buscar progressivamente a adequação do quadro técnico de profissionais. O processo

já tramitava a diversos anos, mas somente em 2019 caminhou para uma resolução concreta, com convocação de profissionais ainda no final daquele ano.

Houve ainda, a organização e execução de um cronograma de visitas, assim como a definição de um *check list* padrão para aplicação nas escolas e também, cobranças quanto a um plano de ação por parte da área técnica, para atendimento de determinações de auditoria do FNDE datada de 2015. A análise de prestação de contas dos recursos do FNDE foi registrada claramente neste ano, indicando que houve a Aprovação com Ressalvas das contas da gestão municipal. Outro fator de destaque, foi a solicitação e aprovação da participação de membros do CAE no evento nacional “1º Fórum Nacional de Conselhos de Alimentação Escolar” e a posterior cobrança interna e para com a gestão, no sentido de organizar cronogramas de estudos sobre as legislações do PNAE e capacitações de conselheiros.

Outros pontos, como a avaliação de resultados de testes de aceitabilidade, resultados dos processos de Chamada Pública e análise de amostras eram debatidos e acompanhados por conselheiras. Por fim, o Plano Anual de Ação é discutido, com a definição do calendário de reuniões de 2020 e o seu fechamento encaminhado para a primeira reunião do ano seguinte.

Já em 2020, a primeira reunião ocorre de fato no mês de março, justamente no dia em que o Estado do Paraná decreta a suspensão de aulas de todas as redes de ensino. Nesta reunião se evidencia ainda a expectativa de rápida solução da crise de saúde pública e organização de atividades pendentes do conselho, ao findar a pandemia. Na reunião seguinte de abril, que ocorreu de forma remota, são discutidos eventuais procedimentos para atendimento aos escolares e legislação publicada a fim de permitir a distribuição de alimentos para os escolares. Apesar do documento finalizar sem uma clara determinação de como proceder diante da situação inédita, o mesmo evidência um processo de debate e reflexão coletiva, algo muito diferente do observado com o registro em reunião do CAE de Vitorino.

Porém, nesta mesma reunião é apresentado (de forma confusa) que presidente e vice-presidente renunciam aos postos e que irão se retirar do conselho. Como o texto não é claro sobre em que momento de fato se deu este informe ao colegiado e não se expressa a motivação de tal ato, não é possível afirmar que a pandemia ou alguma discordância resultaram ou contribuíram para esta ação.

Na reunião seguinte, em maio, o teor da ata se diferencia de todas as demais e é apresentada uma longa descrição do histórico das ações desenvolvidas desde o

início da pandemia de COVID-19 até aquele momento. As ações se iniciaram com o atendimento de escolares vulneráveis com o uso de *vouchers* correspondentes à R\$70,00 para aquisição de alimentos nos equipamentos públicos conhecidos como Armazéns da Família. Após a publicação de Lei alterando dispositivo do PNAE e resolução do FNDE, se iniciou um processo de distribuição de kits calculados quantitativamente e qualitativamente conforme os critérios do Guia Alimentar para a População Brasileira. Foi apresentado também, um cronograma de distribuição, relação de itens para composição dos kits e o sistema de cadastramento de alunos beneficiários, indicando que houve adesão de 90% das famílias, aceitando receber os *kits*. São registrados os questionamentos do CAE e definido que qualquer outra pergunta ou dúvida será apresentada formalmente para retorno pelos meios oficiais e institucionais.

Em relação a esta reunião, a leitura da relativa ata torna evidente que o grau de detalhamento das ações é muito mais rico do que o histórico de discussões de outras reuniões, uma vez que as atas geralmente se apresentam como memórias resumidas. Este documento apresentou 14 páginas, enquanto as demais do período apresentaram, em média, 03 páginas. Neste sentido, ao fazer comparação entre tais documentos, é clara a intenção (como ocorreu em Vitorino) de formalizar e buscar o consentimento do CAE em relação às atividades da gestão. Ou seja, para momentos em que medidas envoltas por insegurança jurídica (como implícito no documento) ou outras medidas “polêmicas”, o CAE apresenta um forte papel de avaliador da pertinência da medida apresentada, mas por outro lado, se o controle social for fragilizado, este pode se demonstrar apenas como um “avalista” de decisões de agentes público, como apontado pela literatura em outros tópicos.

No mesmo dia, houve uma segunda reunião para eleição de presidente e vice-presidente, de forma a compor a nova liderança, vaga desde o encontro do mês anterior. Como o FNDE solicita que haja reunião e ata específica para este fim, esta pauta ocorreu de forma separada das demais. Neste processo, é verificado que houve o retorno de representante da sociedade civil, que atuava em 2018 e que foi reconduzida à presidência do CAE, tendo como vice, uma representante dos docentes. O quórum de membros titulares, necessário inclusive para a votação, foi o mínimo. Apesar da presença de suplentes, estes compunham os mesmos segmentos que eram representados por seus titulares naquele momento.

Ao analisar a alternância na presidência e segmento de representação, os documentos permitem concluir que, apesar da troca de pessoas, a direção do CAE se manteve sobre a direção do mesmo grupo, no caso, um conselho profissional. Apesar de não ser possível aprontar sobre motivações da substituição, o episódio acaba por demonstrar a aplicação da legislação do PNAE quanto a representação e substituição de membros. Este caso específico evidenciou que as organizações e agrupamentos são os detentores de direito a representação no CAE e não os indivíduos, que podem ser substituídos conforme determinação de seu coletivo ou liderança. Em relação à possível qualidade e legitimidade desta deste dispositivo, pode-se considerar que este dependerá do grau de governança e participação interna de cada entidade ou segmento.

### **O CAE de Maringá: o desafio de manutenção da cultura de controle social**

No período de análise deste estudo, o CAE de Maringá apresentou registro de 15 reuniões em 2018 (sendo 04 extraordinárias), 10 em 2019 e apenas uma em 2020. Porém, o *site* da prefeitura apresentava a relação de agendamento e status das reuniões deste último ano, indicando que no primeiro semestre houve ao menos duas reuniões e outras 03 foram canceladas.

O Regimento Interno previa a realização de reuniões mensais, sem dia da semana fixo, ao mesmo tempo que determinava que estas deviam ocorrer na terceira semana do mês. Em 2018, as reuniões ocorreram majoritariamente de segundas e terças-feiras, sendo que na maioria das terças no período da manhã, ocorreram as reuniões ordinárias. Nas segundas à tarde ocorreram as reuniões extraordinárias, 03 voltadas para a prestação de contas e uma específica para posse do novo conselho. Em 2019, todas as reuniões ocorreram também na terceira semana da semana, às segundas-feiras pela manhã. O início das atividades ocorreu em horário similar à gestão de 2018: às 08h ou horário próximo, quando da confirmação de quórum mínimo. A única reunião de 2020 com registro disponível ocorreu nos mesmos moldes de 2019.

Outros fatores em comum entre todos os anos analisados, foi em relação ao registro das atas. Assim como em Curitiba, a versão dos documentos disponíveis para acesso público era digitada, impressa e digitalizada após assinaturas. Porém estes

continham somente a assinatura das presidentes de cada gestão, além da relatora da ata, acompanhada de uma nota informativa de que as demais assinaturas estariam na versão impressa do livro ata. Nos meses de janeiro e julho de 2018 e 2019 não houve registro de reuniões e nos meses de dezembro de ambos os anos, as respectivas atividades ocorreram na primeira quinzena do último mês.

Em todo o período analisado, os registros evidenciam debates sobre assuntos variados, mas com aparente complexidade burocrática menor do que o relatado na documentação de Curitiba. O que não significa que todas as demandas eram rapidamente resolvidas, mas especialmente em 2018, aparentemente a resposta da gestão municipal aos ofícios do CAE já eram apresentadas na reunião seguintes, com algum indicativo de que já havia, além de justificativa da situação discutida, o encaminhamento de determinada solução. Ao mesmo tempo, neste período, o CAE de Maringá contou com 03 diferentes secretarias executivas, o que pode ter contribuído para diferentes formatações das atas e até mesmo, formas de atuação das mesmas, como será apontado nos próximos parágrafos.

Os registros de 2018 ocupavam não mais de 02 páginas das atas durante o período, mas apesar de sucintos, os relatos permitiam uma boa compreensão dos temas abordados. A participação sempre atendeu ao quórum mínimo, mas verificou-se que não houve constância de participação por alguns conselheiros, com predomínio de reuniões com 5 a 6 membros. Estas sim apontavam para uma espécie de “núcleo duro” que operava de fato o CAE. As atividades ocorriam no prédio do paço municipal, alternando entre a sala de reuniões dos Conselhos ou salas de algumas secretarias municipais específicas.

Neste ano, o assunto mais citado foi acerca das questões relacionadas às visitas de acompanhamento junto a escolas da rede municipal. Os registros que abordavam tanto a organização do grupo para desenvolver o trabalho ou a discussão dos resultados e pode-se dizer que estas visitas, além da frequência, acabavam por nortear as discussões do grupo. Destas se derivava o encaminhamento de questionamento para a gestão, além de solicitações de ajustes ou melhorias.

A prestação de contas também era um dos assuntos mais frequentes, visto que havia uma dinâmica de reuniões exclusivas para esta pauta, ocorrendo trimestralmente. Porém, percebeu-se que as atas apresentavam um texto padrão, alterando basicamente, os valores financeiros executados em cada período. Curiosamente o documento indicava que as conselheiras presentes (geralmente

cinco) haviam avaliado toda a documentação e não apresentavam contestação, porém, em uma reunião ordinária sequente à reunião extraordinária de prestação de contas, foi evidenciado que ao menos uma vez este relato não era exato. O relato desta reunião ordinária dá conta de que se solicitou dados à gestão, acerca de fornecedores específicos e valores de contrato.

Outro ponto que chamou atenção é que deste a segunda metade do primeiro semestre, o CAE de Maringá se manifestou sobre o encerramento daquela gestão ao final do ano e a necessidade de organização do processo eleitoral. O assunto foi retomado outras vezes, mas de fato, só se verificou alguma deliberação em data já próxima do pleito, em que conselheiros e conselheiras votaram pela formação de uma comissão de acompanhamento. Não houve relatos das ações nas demais atas, mas entre os documentos disponíveis no *site* da prefeitura, havia o edital de convocação de entidades para compor a representação do novo mandato.

O documento apresentava a composição do colegiado, um calendário para as etapas e procedimentos da eleição e dois anexos com procedimentos para a ocorrência de assembleias para seleção de representantes da sociedade civil e também, de pais de alunos. O prazo entre a publicação e a entrega de ofícios dos segmentos para indicação de representantes apresentou um intervalo de aproximadamente um mês e segmentos como pais de alunos e sociedade civil após este prazo, tinham a previsão de uma assembleia para eleger seus representantes entre os indicados de cada entidade. Na sequência, uma reunião do novo CAE ocorreria para formalizar a posse do novo colegiado e eleição de presidente e vice-presidente. Conforme registro das atas esta data final cumpriu com o previsto no edital.

Em reunião ocorrida poucos dias antes da posse, os antigos conselheiros e conselheiras se encontraram para encerramento de sua gestão. Registraram uma avaliação de sua atuação, pontuando a fluidez do trabalho no período e que as ações do colegiado apresentaram resultados satisfatórios. Apesar da nova composição, ao menos 04 conselheiras deste mandato foram reconduzidas para o que se iniciaria a partir da última semana de 2018. Assim, estas se colocaram à disposição para analisar a última prestação de contas da gestão de 2018 no mês de dezembro, a primeira da nova composição.

A reunião de posse foi registrada, tomando como base, o modelo disponível no *site* do FNDE, não apresentando maiores detalhes de como e o que foi conversado durante a posse. Isso porque é possível apenas verificar que a antiga presidente (e a

partir daquele momento, suplente), destacou sobre a importância do CAE e outros pontos sugeridos no modelo do FNE. Como o documento era basicamente uma cópia do modelo de referência, somente com campos de dados locais alterados, não é possível avaliar se de fato houve tal fala. A presidência foi assumida por conselheira que já atuava na antiga gestão e a vice, por um dos conselheiros que passaria a integrar o colegiado a partir daquele momento. Esta reunião contou com a presença de 10 membros do CAE.

Em 2019, houve, foram disponibilizados os registros de 10 reuniões ordinárias. Em uma destas, houve referência a reunião extraordinária de prestação de contas no mês de janeiro, o que permite interpretar que esta prática pode ter dado continuidade naquele ano, mas por algum motivo, a documentação relativa a esta prestação de contas não foi disponibilizada. Conforme citato no início deste tópico, todas as reuniões registradas e/ou disponibilizadas indicaram que a terceira segunda-feira foi eleita como a data fixa para desenvolvimento das reuniões. Estas se iniciavam aproximadamente às 8h, conforme constatação de quórum mínimo. Neste período, todas as reuniões ocorreram somente em um lugar, o Plenarinho da Câmara Municipal.

Em relação à frequência de conselheiros e conselheiras, o registro predominante de participação foi a de 8 membros e somente em uma oportunidade, houve presença inferior a este número, com participação de 5 pessoas. Ou seja, uma participação maior do que o último ano da gestão anterior, mesmo com a dificuldade relatada com uma conselheira específica, que se ausentou devido à gravidez de risco e da qual houve grande delonga para se decidir quanto sua substituição.

Outro fator a se destacar sobre 2019, foi a de que a conselheira designada como secretária do CAE passou a realizar o registro das reuniões e a secretária executiva se responsabilizava em digitar o registro manuscrito. Com esta medida, se percebeu uma diferença no padrão de registro das atas e maior detalhamento de alguns pontos, com os documentos passando a ter entre 2 a 3 páginas, expondo em mais detalhes, o teor de algumas dúvidas do grupo no período. Houve ainda, o fato de que a cada leitura da ata da reunião anterior, o grupo indicava a necessidade de correções e ajustes, o que não foi evidenciado em 2018.

A primeira reunião em fevereiro ocorreu no sentido de se passar algumas rotinas do CAE e definições de como estes agiriam, especialmente em relação às visitas às escolas. Verificou-se que o papel da secretária executiva para auxiliar na

coordenação das ações e atividades, foi importante a nortear o novo grupo em suas ações, visto que pelos relatos, alguns membros restantes do mandato anterior não se fizeram presentes nesta reunião, especialmente a antiga presidente.

A ausência de uma conselheira grávida que indicou não poder mais fazer parte do grupo, assunto brevemente já citado, foi debatido pelo grupo desde esta primeira reunião e se estendeu por mais outras 06, demonstrando um certo receio de como proceder com a situação. Ao longo do ano, diversos relatos de tentativas de contato foram mencionados pela presidente, mas somente ao final daquele ano é que o grupo decidiu ser mais propositivo e solicitar que a mesma encaminhasse uma carta de renúncia.

Conforme o assunto era abordado, aparentou que havia um certo constrangimento do CAE em tomar alguma ação concreta. Aparentemente houve um receio inicial de se lidar com a burocracia para realizar a substituição e nos meses seguintes, o desconhecimento sobre a previsão do Regimento Interno sobre o assunto. Somente no segundo semestre, a presidente citou o documento a previsão de que o próprio grupo poderia encaminhar para o segmento representado, a demanda de substituição, em caso de ausências seguidas, sem a necessidade de uma carta de renúncia desta conselheira faltante.

O segundo assunto mais presente em 2019 se referiu ao processo de visitas às escolas, iniciando com a conscientização dos novos componentes do CAE, sobre a manutenção desta prática. Também foram comentados os procedimentos, relatórios disponíveis e outros pontos. Em uma reunião específica, houve presença da equipe da alimentação escolar para explicar ao CAE, aspectos das boas práticas, posturas durante às visitas, como a de não repreender merendeiras em caso de observância de situações irregulares.

Outras questões relacionadas às visitas estava o processo de organização para realizá-las. Neste ponto verificou-se que conselheiros e conselheiros apresentaram maiores dificuldades em definir dias comuns, até conseguirem concluir que as tardes das quartas-feiras da terceira semana de cada mês seriam as melhores datas para desenvolver esta atribuição de acompanhamento. Porém, também se verificou que, seja por questões pessoais ou dificuldades quanto a disponibilidade de servidores para dirigir os automóveis da prefeitura, a frequência e quantidade de visitas não ocorreu da mesma forma que em 2018.



Um ponto na qual o mandato vigente do CAE se diferenciou em relação aos relatos de 2018 foi de que havia algum grau de troca ou conhecimento de pautas de outros conselhos municipais, como o Conselho de Educação e o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA). Este fato se demonstrou por convites realizados pelo Conselho de Educação para que o CAE participasse de atividades sobre controle social e relatos de conselheiras que acompanhavam as atividades do COMSEA (não ficou claro se elas eram também conselheiras daquele colegiado ou participavam somente como ouvintes).

Outra questão que se destacou neste período, foi a participação de algumas conselheiras durante o recesso escolar de julho, em atividade formativa sobre o controle social, o que trouxe um debate na reunião de agosto, sobre a necessidade de maior organização a apropriação de cada membro, sobre suas atribuições e Regimento Interno do CAE. Aparentemente este fator gerou uma comoção ou sensibilização do grupo, que passou a solicitar uma série de informações e esclarecimentos sobre ações desenvolvidas pela gestão em relação à alimentação escolar. Nesta mesma reunião, o CAE também definiu pela criação de uma comissão para discutir sobre a oferta a escolares com necessidades alimentares especiais.

Após este “despertar” o CAE encaminhou também para gestão em outras reuniões, esclarecimento quanto a resolução de apontamentos de irregularidades nas escolas visitadas até então. Também demandou ter ciência de datas de processos licitatórios, sugestões sobre a implementação de hortas escolares. O CAE de Maringá pensou também em fazer materiais de divulgação de suas ações, recebendo a indicação da Secretaria de Educação de procurar pastas da prefeitura para desenvolver uma página em rede social, conforme os padrões estabelecidos pela gestão.

Neste período, uma das conselheiras comentou sobre dificuldades que vinha enfrentando com sua superior que a questionava em relação ao tempo dedicado ao conselho. Apesar de servidora pública da área da educação e conhecimento e aval de seus pares sobre sua responsabilidade de representação, de certa maneira, suas horas de dedicação ao CAE estavam gerando um conflito com suas responsabilidades profissionais. Apesar de não se apresentar maiores detalhes e o CAE ter decidido por solicitar à gestão a comunicação para a comunidade escolar sobre a importância do conselho e necessidade de dedicação de seus membros, este caso pode exemplificar

algumas das situações de conflitos que conselheiros e conselheiras podem se deparar.

Em casos específicos e conforme tempo dedicado ao CAE (neste caso, pelos registros, seria algo entre 2 ou 3 dias em um mês) os membros podem ser classificados de forma depreciativa, como se esta função fosse um meio de se “fugir” de suas responsabilidades profissionais. Ao mesmo tempo, se o exercício das atribuições ocorrer de forma responsável e criteriosa, outros representantes da EEx (que podem ser colegas de trabalho) podem também interpretar que as ações do CAE estão “atrapalhando” ou “gerando mais trabalho”, também gerando descontentamento com conselheiros e conselheiras. Ou seja, excluindo-se fatores de ordem pessoal ou fatores incongruentes de membros do CAE, estas pessoas, além de toda a dedicação, necessitam também saber lidar com o fato de que sua atuação pode não ser bem-vinda ou até mesmo, compreendida por seus pares.

Por fim, a primeira e única reunião de 2020 com registro disponível no momento da coleta de dados, demonstrou alguns fatos curiosos. Apesar do processo de melhor apropriação de suas atribuições e objetivos, além da organização para efetuar maior volume de visita às escolas no segundo semestre de 2019, esta reunião de fevereiro se inicia com a justificativa do CAE quanto ao não cumprimento de boa parte destas atividades em novembro e dezembro. O registro aponta para o acúmulo de atividades no período, que impediram que o CAE atingisse seus objetivos.

A reunião focou-se primeiramente na prestação de contas por parte gestão, mas com maior detalhamento do que o que foi apresentado em 2018. O destaque neste detalhamento se referiu às perguntas feitas por conselheiros e conselheiras sobre pontos apresentados durante a prestação de contas. Os conteúdos das perguntas indicaram que provavelmente esta seria a primeira vez que alguns dos membros eram expostos a aquele conteúdo, uma vez que estas se referiam à origem dos recursos utilizados para a alimentação escolar.

Na sequência houve esclarecimentos sobre alterações no planejamento de cardápios e organização do grupo para retomar as visitas às escolas. Ainda houve a pontuação de que o Plano de Ação de 2020 não havia sido desenvolvido e que o colegiado precisava se organizar para tal em reunião extraordinária no mês seguinte. É também somente neste ano que se formaliza a substituição de representantes da sociedade civil que estavam ausentes.

## **O CAE de Londrina: Quando somente o comprometimento pessoal e boa vontade não bastam para superar o caos**

Em relação ao CAE de Londrina, este deteve o maior volume de reuniões entre 2018 a 2020, totalizando 33 registros. Em 2018 foram 9 reuniões ordinárias e 4 extraordinárias, enquanto em 2019 houve o total de 15, sendo 10 ordinárias e 5 extraordinárias. Por fim, em 2020, além de 2 reuniões ordinárias, no primeiro semestre houve outras três extraordinárias, indicando que, ao menos pelos registros, foi o conselho da amostra que permaneceu mais ativo durante o início da pandemia de COVID-19. Além destas atividades, em junho de 2020 foi estabelecida uma comissão de prestação de contas, que contabilizou 5 reuniões, mas somente uma destas no primeiro semestre, período final da amostra e única a ser analisada para este trabalho.

O Regimento Interno previa a realização de reuniões com intervalos a cada 30 dias, sem dia da semana fixos, ficando a critério de cada mandato do CAE, fazer esta definição. Assim como os Regimentos Internos de Vitorino e Maringá, apesar da composição estar adequada à legislação atual, verificou-se que o mesmo se referenciava em resolução do FNDE já revogada em 2013. Apesar de não denotar prejuízo ou desconformidade com as regras atuais, a desatualização do mesmo denota para uma subutilização do Regimento Interno.

No período, foi evidente que as últimas quintas-feiras do mês foram elegidas para reuniões ordinárias, com previsão de início às 09h. Porém poucas reuniões ocorreram em outros dias, sem padrão estabelecido. As reuniões extraordinárias ocorriam geralmente também no mesmo dia da semana, mas com antecedência de uma ou duas semanas das reuniões agendadas. Por vezes, estas reuniões específicas ocorreram no período da tarde, com início às 14h. O *site* da prefeitura disponibilizava o calendário do ano corrente e as atas indicaram que todas as atividades ocorreram em salas de reuniões da Secretaria Municipal de Educação.

Ao longo de todo o período, as atas revelaram detalhes e padrões diferentes dos documentos dos demais CAEs em análise. Se em Vitorino os assuntos eram extremamente sucintos e em Curitiba, os resumos em geral, extremamente objetivos, Londrina ultrapassou o grau de detalhamento até das reuniões com maiores desdobramentos de Maringá. Com a exceção de quatro reuniões em que conselheiras foram indicadas como “secretária *ad hoc*”, os demais encontros foram registrados por uma mesma servidora da prefeitura, que atuava como Secretária Executiva.

O grau de detalhamento em alguns trechos e especialmente em 2019, se traduzia em uma espécie de transcrição das falas, indicando até mesmo, o que parecia ser a interrupção entre as falas entre participantes. Percebe-se que este é um processo que foi amadurecendo desde 2018, em que as primeiras atas deste ano traziam um registro híbrido de resumos do tópico abordado e transcrição de algumas falas de participantes. Até mesmo para o processo de leitura, esta formatação não era fluida em todos os momentos e pouco clara sobre alguns acontecimentos específicos.

Já em 2019, a questão se ajustou e o grau de detalhamento levanta o questionamento do pesquisador sobre a possibilidade de as reuniões terem sido gravadas em áudio para posterior transcrição. Isso porque o texto permitia a compreensão clara da ocorrência de um processo dialógico, inclusive, evidenciando as idiossincrasias de atuação e relacionamento do CAE entre si e com a gestão. Porém, como não há registro de que se procederia pela gravação, não é possível considerar esta hipótese como válida, apesar de surpreendente, principalmente pela dinâmica dos embates durante as reuniões.

Devido a esta característica do registro das atas, era perceptível que as reuniões apresentavam momentos de desabafos sobre situações diversas da administração pública de Londrina. Também evidenciava que o presidente do CAE “dominava” as reuniões, sendo acompanhado por um ou dois membros, que se manifestavam de forma pontual. Eventualmente outra conselheira se manifestava, mas também, de forma muito pontual. Verificou-se que estas manifestações geralmente ocorriam na forma de questionamentos a outros membros ou presentes nas reuniões, que representavam a gestão.

Ao mesmo tempo que havia grande transparência quanto ao conteúdo e assuntos sensíveis discutidos nas reuniões, o mesmo não ocorria com a participação dos membros. Além da ausência de assinaturas, que pelas indicações, estavam anexadas na versão física dos documentos, também não havia o descritivo dos membros participantes nas reuniões. Havia apenas a descrição de que as ausências eram justificadas e de que havia quórum para as reuniões (o Regimento Interno não versava sobre as reuniões, somente sobre votações, correspondente à metade, acrescida de mais um dos membros).

Este grau de detalhamento permite concluir que o presidente do CAE apresentava certo grau de conhecimento de estudo formal sobre políticas públicas e segurança alimentar e nutricional, participava de mais outros dois conselhos (saúde e

da escola de sua filha) e era bastante ativo no controle social da cidade. Este também demonstrava ter contato com pessoas de outros municípios e outras instituições, pois citava-as em algumas oportunidades, demonstrando que houve troca de experiências e pedidos de aconselhamento do presidente a estes atores sociais e suas instituições.

Devido a sua postura ou as ocorrências no período, fica evidente que este se colocava em condição de embate, sendo repellido em algumas oportunidades. Mas ao mesmo tempo, os registros apontam mais de uma vez, para o reconhecido de seus pares, de que o presidente era alguém comprometido com a causa da alimentação escolar e que supostamente não apresentava contornos políticos-eleitorais, tanto de modo a favorecer, quanto para contraposição à gestão.

Outro ponto a se destacar antes de breve resumo sobre a dinâmica das reuniões, é o contexto do gerenciamento da alimentação escolar em Londrina no período. Os relatos das atas evidenciam que aquele momento foi demasiadamente conturbado, enfrentando dificuldades com importantes fornecedores em final de contrato em 2018 e início de 2019. Ao mesmo tempo, havia a proposta de desenvolvimento de um novo modelo de gerenciamento, que acabou também por se refletir na substituição e desistências frequentes de servidores de diversas funções.

Os registros apontam que estes ocorreram em decorrência de problemas oriundos do modelo de governança e burocracia da prefeitura e também de questões pessoais. Estas situações se refletiam em reais e explícitos prejuízos aos escolares, como a falta de alimentos entre a mais grave destas. Salientado todo este contexto, possível graças ao detalhamento ímpar dos materiais consultados, a seguir são apresentados os destaques e dinâmicas da atuação.

Em 2018, diversos temas foram discutidos, com enfoque principal nos problemas verificados nas escolas. Os relatos mais variados abordavam tanto o servimento e qualidade de alimentos, quanto a estrutura física das escolas e dificuldade de relacionamentos e processos entre direção das escolas, equipe da Gerência de Alimentação Escolar (GAE) e colaboradores de empresa terceirizada.

Neste período houve grande reclamação quanto aos cardápios, pois os mesmos eram apresentados para aprovação do CAE. O presidente reclamava que o planejado não era realizado e que havia a oferta excessiva de bolachas, sendo esta uma cobrança frequente em quase todos os registros de reuniões disponibilizados. Apesar do procedimento de aprovação não ser previsto na legislação do FNDE e nem

no Regimento Interno do CAE, esta prática aparentemente era um costume instaurado em algum momento e que persistia até então.

Se por um lado não havia esta previsão legal, os relatos das atas demonstraram que o presidente do CAE utilizava este procedimento como uma forma de acentuar sua persuasão para se implantar melhorias no servimento. Porém, conforme os frequentes relatos desta problemática, é questionável se tal medida tenha apresentado eficácia. Possivelmente este não encontrava nas formalizações de burocráticas de ofícios, uma solução célere do problema, buscando pressionar a Secretaria de Educação com promessas de “penalização” das falhas através de sua “aprovação com ressalvas” dos cardápios planejados.

Além deste ponto, chamou a atenção de que mais de uma vez é citado sobre uma suposta reclamação da comunidade escolar quanto à postura do CAE ao realizar visitas às unidades. A própria falta de dados e relatórios formais era questionada por representantes da secretaria de educação e da GAE. Ao mesmo tempo, também havia novamente, o reconhecimento de que conselheiros específicos eram comprometidos com a “causa” da alimentação escolar e que desenvolviam um trabalho de parceria com a gestão e sem favorecimento a esta ou a qualquer outro grupo.

Houve também, discussões acerca da elaboração de termos do processo licitatórios para prestação de serviços de alimentação escolar. O CAE cobrou participação no processo e foi atendido, com uma reunião exclusiva para tratar sobre o tema, além de outras em que esta era uma das pautas principais. Em especial, o presidente demonstrou conhecimento e experiência de acompanhamento da temática, apontando para pontos específicos da minuta que foi encaminhada previamente para análise. Porém, contraditoriamente, os pontos debatidos à exaustão em um destes momentos, demonstravam uma preocupação com questões que para os servidores encarregados do processo, não teriam grande repercussão sobre os contratos ou que o inviabilizariam, pelos elevadíssimos valores.

Outras questões pertinentes, como a previsão de atuação do CAE junto às empresas e possibilidade de exigir melhorias, assim como outros pontos foram registrados como acatados pela gestão. Ou seja, apesar de uma relação e atuação “errante” e horas a mais de trabalho para implementar ajustes e verificar possibilidades jurídicas de algumas questões sugeridas, a atuação do CAE nestes pontos específicos se demonstrou positiva e relevante. Visto que neste processo houve a construção de um edital que atendesse às demandas da gestão, contemplando

questões lançadas para viabilizar a operacionalização de algumas atividades previstas em contrato.

Ao mesmo tempo, houve relatos nas reuniões quanto a desorganização do CAE, a vacância de representações de segmentos e necessidade de se providenciar uma nossa assembleia para eleição de substitutos. O presidente do CAE em mais de uma oportunidade, deixou registrado o descontentamento com a falta de participação de outras pessoas para realizar as visitas às escolas e que a prefeitura não cedia veículos para tal. Conforme a reunião em que este último ponto era relatado, servidores do GAE indicaram desde dificuldades com a frota e servidores, mas também pela falta de organização e agendamento prévio por parte do conselho.

Houve também, reiteradas cobranças para custear e provisionar recursos para participação do CAE em cursos e atividades formativas que os auxiliassem a melhorar sua atuação. Porém, novamente havia o retorno da Secretaria de Educação de que estas demandas estariam previstas e autorizadas, mediante apresentação antecipada da solicitação para participar destas atividades. Esta desorganização do CAE pode se refletir em uma das reuniões extraordinárias, que foi convocada especialmente para aprovação de atas de uma série de reuniões anteriores e que por falta deste procedimento, se acumularam. Outro indicativo foram as citações em 4 diferentes oportunidades, que o grupo presente nas reuniões estavam se desviando dos assuntos postos em pauta.

Sobre as reuniões de 2019, verifica-se que houve maior frequência de relatos de atividades desenvolvidas, assim como os assuntos listados, todos com um grau de complexidade elevado. Se em 2018 havia uma cobrança quanto à organização do CAE, neste ano os relatos indicam que a Secretaria de Educação e gestores da GAE haviam perdido quase que totalmente, o controle sobre a alimentação escolar. Nas primeiras reuniões do ano, relatos sobre a reestruturação da Gerência e treinamentos com diretores das escolas e fiscais das unidades, além de outras ações que indicavam um planejamento prévio e implementação deste. Porém, nos meses seguintes, os resultados são opostos ao esperado com este planejamento.

Entre as diversas reuniões, se destacou uma do início do primeiro semestre, com pauta que incluía a prestação de contas da gestão e elaboração do Parecer Conclusivo do CAE para encaminhamento ao FNDE. Mas avalia-se que o presidente, demais conselheiros e conselheiras e até mesmo representantes da gestão desconheciam à fundo o procedimento de análise coletiva. O presidente chega a citar

na reunião em que o tema é tratado, de que a responsabilidade sobre o procedimento seria exclusiva a este, mas a legislação do FNDE determina que esta ocorra conforme procedimentos do SIGECON e com decisão tomada de forma colegiada.

Também houve o envolvimento do CAE com assuntos apresentados pela gestão, como a necessidade de maior autonomia administrativa. Devido ao modelo de governança, os conselheiros que se manifestaram, servidores e gestora da pasta concordaram na avaliação de que o modelo atual contribuía significativamente para as falhas e dificuldades apresentadas. O CAE é apresentado para uma série de falhas em processos licitatórios devido a alterações de descritivos de alimentos e minutas de termos de referência. Os conselheiros e conselheiras se solidarizam com a gestão, indicando que encaminhariam ofícios a diversas instâncias e de forma coordenada com outros conselhos municipais, para buscar a autonomia pretendida pela pasta.

Porém, aliado ao contexto de implementação de novo sistema de trabalho e contratos de prestadores de serviços, verificou-se que ao longo do ano, servidores solicitaram transferência para outros setores da prefeitura, acarretando sobrecarga e pressão a todas as pessoas envolvidas. Nas escolas surgiram relatos de desperdício de alimentos, simultaneamente à falta pontual de itens específicos como o feijão. Neste episódio, a ata registra relatos da mobilização da comunidade escolar por semanas seguidas, para doar este alimento a algumas unidades escolares de forma a não restringir a oferta de pratos salgados a apenas o arroz, por exemplo.

As atas indicam ainda, que o CAE buscou dar continuidade às visitas, apontando diversas irregularidades sobre a qualidade dos alimentos e em determinado momento, à infraestrutura das cozinhas. E em um relato confuso quanto a ordem dos fatos, conselheiros expõe que fizeram uma inspeção sem aviso prévio ao GAE. O registro da ata explicita que houve acirramento entre servidores e CAE, com a desconfiança mútua e acusações de omissões de informações.

Estas ocorrências geraram uma série de questionamentos sobre o relacionamento entre as partes e falta de informação ao CAE de problemas enfrentados pela gestão e que este poderia auxiliar, com requerimentos de informações ou correções, aos setores específicos. O presidente do CAE chega a citar em uma oportunidade, que até mesmo iniciativas positivas, como a de firmar uma parceria com Universidade Estadual para desenvolver um programa de garantia da qualidade de carnes foi anunciado por terceiros e omitido pelo GAE.



Também houve duas oportunidades em que o CAE convocou diretamente o Secretário de Governo para esclarecimentos quanto a aplicação de recursos e atrasos nos procedimentos licitatórios. Mas, apesar da confirmação, o mesmo não compareceu a estas, justificando o surgimento de demandas emergenciais e o encaminhamento de representantes. Estas situações foram consideradas pelos conselheiros e conselheiras, como resultado do despreço do mesmo com o controle social e sua legitimidade. As convocações dirigidas à Secretária de Educação para as reuniões foram atendidas, indicando que não haveria a mesma dificuldade de articulação nesta instância.

Na penúltima reunião do ano, após a verificação da retomada de faltas de alimentos, o CAE exige explicações ao GAE e Secretaria de Educação, com o presidente apresentando duras (e justificadas) cobranças quanto a falta de transparência e os prejuízos aos alunos. É listada uma série de falhas procedimentais que geraram problemas em contratos por parte da gestão, com o registro que evidencia grande tensão entre as partes. Após uma série de questionamentos e apontamentos do presidente do CAE que este não poderia aprovar as contas da gestão diante de toda a situação, a Secretária chega a solicitar aos envolvidos, um voto de confiança de que até o encerrar do ano letivo, os problemas estariam resolvidos.

Por fim, em duas reuniões do segundo semestre, houve a citação de desenvolvimento de atividades do CECANE PR junto ao município naquele ano e de algumas orientações ao CAE para adequação quanto a legislação do PNAE. Os conteúdos e datas não são citados, mas verifica-se que parte do que foi apontado se referia à organização do CAE para o desenvolvimento de suas atividades, além da adequação quanto a vacância de representações. O CAE discute sobre estes problemas em algumas oportunidades, assim como em relação à falta de transporte, mas a única ação concreta neste sentido, é a citação da necessidade de o CAE elaborar um Plano de Ação. Devido ao calendário de reuniões e outros compromissos, que impediram o agendamento de reunião naquele ano, esta atividade foi planejada para ser desenvolvida no ano de 2020.

O último ano da série, nas primeiras reuniões se verificou que houve algumas alterações na dinâmica do CAE em 2020. Duas conselheiras se revezaram na atuação como secretárias, realizando o registro das atas e as atividades das primeiras duas reuniões. Apesar de permanecerem majoritariamente nas quintas-feiras, os encontros

ocorreram sempre no período da tarde. As atas de 2020 também apresentaram suas páginas rubricadas por três diferentes pessoas, indicando que o CAE provavelmente manteve um quórum mínimo para manutenção das reuniões.

Mesmo após o retorno da secretária executiva para a relatoria, o nível de detalhamento das reuniões foi bastante reduzido, não ultrapassando a 4 páginas. As atas de 2019 apresentaram média de 4 páginas, sendo que algumas chegaram a totalizar 07 e 10 páginas. Outra novidade é que o CAE incluiu ao final de cada ata, uma tabela, com descrição das ações deliberadas e quando oportuno, os responsáveis e datas para finalização das questões registradas, indicando que estavam buscando estratégias para melhorar a efetividade ou encaminhamento de suas decisões. Todas estas alterações foram delimitadas pelo conselho.

Na primeira reunião do ano, houve o registro de que o CAE estava organizando o seu Plano de Ação e que o mesmo seria anexado à ata. Embora não tenha sido disponibilizado no site da prefeitura, a descrição do mesmo dá conta que ele não era composto apenas por uma relação de atividades, mas seria apresentado como uma espécie de manual, com um descritivo sobre o CAE, prioridades sobre o que analisar nas visitas às escolas e fornecedores.

Já na segunda atividade, uma reunião extraordinária, ficou evidente que os membros ainda não estavam em plena sintonia em relação ao Plano e uma conselheira começou a pontuar a importância deste como um instrumento de planejamento. Somente na quarta reunião do ano esta demanda foi finalizada e segundo registro, o CAE entregou o Plano de Ação em mãos para a Secretária de Educação.

Antes da suspensão de aulas no Paraná, em decorrência da pandemia de COVID-19, estes ainda debateram sobre sua organização em relação às atividades, indicando que havia uma concentração indevida destas sobre o presidente, enquanto elas deveriam ser de responsabilidade solidária de todo o CAE. O grupo então passou a planejar suas ações por comissões, para verificar pontos específicos como o financeiro e visitas às escolas. Também cobrou sobre a contratação de mais nutricionistas e adequação de cardápios. Neste período, a Secretaria conseguiu fazer a aquisição de um veículo exclusivo para os conselhos da educação, além de uma máquina fotográfica.

Já com as aulas suspensas devido à pandemia de COVID-19, as reuniões permaneceram como presenciais e os temas mais discutidos foram em relação aos

procedimentos que seriam adotados. O CAE se colocou em posição de cobrança para que a gestão dialogasse e apresentasse o que seria feito, ressaltando em mais de uma reunião, que ficou sabendo sobre a possibilidade de distribuição de kits através de comunicação interna e e-mail encaminhado pelo CECANE PR e de outras medidas da gestão, via reportagens da imprensa.

Com isso, progressivamente os servidores do GAE e secretaria de educação passaram apresentar planos e protocolos elaborados com o auxílio da universidade estadual nas reuniões seguintes, indicando que estudariam algumas propostas de conselheiros e conselheiras.

Uma proposta que se concretizou após o desenvolvimento do Plano de Ação, foi a comissão de prestação de contas do CAE. Apenas 03 dos membros formaram a mesma, designando funções de forma a retirar a carga de responsabilidade do presidente do conselho. A comissão estabeleceu que suas reuniões ocorreriam na sequência das reuniões ordinárias e foi acordado com a representante do executivo, que as reuniões contariam com a presença de servidoras para apresentarem os relatórios sobre a aplicação de recursos transferidos pelo FNDE e também do Tesouro Municipal.

Como estas atividades foram apenas organizadas no primeiro semestre de 2020, limite do recorte desta pesquisa, não se discorrerá com mais detalhes sobre a iniciativa. Porém, cumpre destacar que a criação de comissões desta natureza era algo previsto no Regimento Interno do CAE e este fator foi frisado nas atas correspondentes a esta comissão. Estas medidas apontam para uma apropriação deste grupo, quanto à documentação do conselho, assim como de suas atribuições, sinalizando para a busca de uma mudança de paradigma de atuação. Somente a título de curiosidade, as atas desta comissão eram apresentadas em sessão separada das demais atas e foram as únicas documentações deste tipo registradas à mão livre disponibilizadas na prefeitura. Os motivos não foram evidenciados nas atas, mas se verificou que não havia a presença da secretária executiva do CAE nestas atividades.