

CONTROLE SOCIAL DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM UM MUNICÍPIO DE GRANDE PORTE

Roseane Moreira Sampaio Barbosa

Nutricionista. Doutora em Ciências da Nutrição – UFRJ. Professor Adjunto da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense - UFF, Niterói (RJ), Brasil.

Patrícia Henriques

Nutricionista. Doutora em Saúde Pública - ENSP/FIOCRUZ. Professor Adjunto da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense - UFF, Niterói (RJ), Brasil.

Daniele Mendonça Ferreira

Nutricionista, Doutora em Engenharia Biomédica – UFRJ. Professor Adjunto da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense - UFF, Niterói (RJ), Brasil.

Daniele da Silva Bastos Soares

Nutricionista, Doutora em Ciência de Alimentos – UFRJ. Professor Adjunto da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense - UFF, Niterói (RJ), Brasil.

Caroline Faria Velloso

Nutricionista. Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense - UFF, Niterói (RJ), Brasil.

Joyce Maria Pereira da Silva

Nutricionista. Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense - UFF, Niterói (RJ), Brasil.

Patricia Camacho Dias

Nutricionista, Doutora em Política Social – UFF. Professor Adjunto da Faculdade de Nutrição da Universidade Federal Fluminense - UFF, Niterói (RJ), Brasil.

Autor Correspondente:

Roseane Sampaio Barbosa
roseanesampaio@id.uff.br

RESUMO: Analisar o perfil de atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de um município de grande porte do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se de pesquisa qualitativa de análise documental de normativas federais e das atas públicas das reuniões do CAE durante o mandato de 2013 a 2016. A coleta de documentos foi realizada no sítio eletrônico do Ministério da Educação e no sítio eletrônico oficial da prefeitura do município estudado. Verificou-se tendência temporal nos documentos do governo federal de reforçar o papel fiscalizador do CAE, e a análise das atas do município apontou convergência com essa concepção fiscalizadora, focada nos processos burocráticos do recurso, prestação de contas, comunicação de irregularidades aos órgãos de controle e emissão de relatórios. Que o perfil de atuação do CAE é moldado pela concepção que predomina nos marcos legais, se destacando como fiscalizador e majoritariamente técnico.

PALAVRAS-CHAVE: Alimentação escolar; Controle social formal; Instituições acadêmicas; Programas e políticas de nutrição e alimentação.

CONTROL OF THE SCHOOL FEEDING PROGRAM IN A LARGE MUNICIPALITY

ABSTRACT: To analyze the performance profile of the School Feeding Council (CAE) of a large municipality in the state of Rio de Janeiro. This is qualitative research of documentary analysis of federal regulations and of the public documents of the CAE meetings during the mandate from 2013 to 2016. The search of the norms of the School Feeding National (PNAE) was carried out on the website of the Ministry of Education, on the official website of the city council of the selected city. We can analyze that there seems to be a time tendency in federal government documents to strengthen the CAE oversight role and the analysis of the documents of the city points to convergence with this oversight conception of the CAE, focused on the bureaucratic processes of the resource, reporting irregularities to the control and reporting bodies, although participation movements in training events. The CAE's performance profile is shaped by the concept that prevails in the legal frameworks, standing out as supervisory and mostly technical.

KEY WORDS: Nutrition programs and policies; Social control, formal; Schools; School feeding.

Recebido em: 23/10/2019

Aceito em: 21/06/2020

INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização no Brasil culminou em conquistas inscritas na Constituição Federal de 1988¹, inaugurando uma nova forma na relação entre o Estado e a sociedade, com a institucionalização de mecanismos de participação social nas políticas públicas como instâncias colegiadas de caráter permanente e deliberativo^{2,3}. A institucionalização da participação e do controle social nas políticas públicas se estabelece por meio de conselhos, plebiscitos e do orçamento participativo. Ela ocorre, também, diretamente pelos cidadãos, que podem atuar individualmente ou de forma organizada no acompanhamento e fiscalização da execução das políticas públicas sociais, avaliando objetivos, processos e resultados⁴.

Um dos principais mecanismos de consolidação da participação se dá por meio dos conselhos sociais, que reforçam a ideia de democracia participativa e de representação social junto às instâncias do Poder Executivo⁵. São órgãos colegiados compostos por representantes da sociedade civil e do governo. Essas instâncias de exercício da cidadania possibilitam a participação popular na gestão pública, exercendo as funções de fiscalização (acompanhamento e controle dos atos praticados pelos governantes), mobilização (estímulo à participação popular na gestão pública e disseminação de estratégias de informação da sociedade sobre as políticas públicas), deliberação e consultoria.⁴ No entanto, a participação e o controle da sociedade na gestão e no acompanhamento das políticas públicas enfrentam desafios que se particularizam em cada contexto e em cada mecanismo de participação experimentado^{6,7}.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) se difere dos demais conselhos de políticas sociais por estar vinculado a um programa específico – o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) –, e não a uma macropolítica, como é o caso, por exemplo, dos conselhos de saúde, de segurança alimentar e nutricional (este último recentemente extinto no nível nacional) e outros. Cabe ao CAE deliberar, fiscalizar e assessorar o PNAE, especialmente quanto à utilização dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional para o

Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados e municípios voltados à alimentação escolar⁸⁻¹¹.

A complexidade que o PNAE vem adquirindo ao longo do tempo, especialmente quanto à sua importância na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAAS), trouxe novas atribuições, demandas e desafios ao CAE¹². Assim, compreender as características de atuação e os desafios que os CAE enfrentam no cotidiano de funcionamento pode contribuir para subsidiar estratégias que visem ao seu fortalecimento no monitoramento do PNAE.

Os municípios de grande porte possuem especificidades, como quantitativo elevado de escolas, maior extensão territorial, dinâmicas institucionais e gestão dos recursos mais complexas, que merecem ser estudadas, tendo em vista uma lacuna de conhecimento acerca do tema. Desse modo, o estudo teve como objetivo analisar o perfil de atuação do CAE de um município de grande porte do Estado do Rio de Janeiro.

METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa qualitativa de análise documental¹³ das atas públicas das reuniões do CAE, no período de quatro anos, durante o mandato de 2013 a 2016, de um município de grande porte situado na área metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos documentos oficiais produzidos pelo FNDE que tematizam o CAE. O estudo foi pautado em referenciais do campo de análise de política, centrado nas concepções que emergem das narrativas presente nesses documentos¹⁴.

Baseando-se no direito ao acesso público, foi realizada a análise das atas referentes aos quatro anos de mandato do CAE do município pesquisado. As atas de reunião e as normativas e legislações foram aqui definidas como documentos de política pública, que se constituem em elementos fundamentais para o campo de análise de políticas e programas públicos, e podem, assim, indicar características, avanços e desafios desse mecanismo de participação e controle social¹⁵. Foi analisado com base na identificação da dinâmica de funcionamento ao longo do mandato, das atividades priorizadas e da concepção

predominante sobre o CAE como um mecanismo de controle social presente nas atas e legislações, consideradas como dimensões de análise.

Desse modo, o perfil de atuação do CAE foi construído levando-se em conta as seguintes categorias analíticas: 1) estrutura e funcionamento do CAE; 2) relação do CAE com outros órgãos de controle; 3) mediação com o Poder Executivo municipal; 4) monitoramento da alimentação escolar; 5) prestação de contas; 6) atividades de formação; e 7) concepção do CAE.

Para análise documental das legislações do PNAE (Quadro 1), as seguintes etapas foram realizadas: leitura preliminar, identificação dos principais temas descritos, agrupamento temático e categorização¹³.

Quadro 1. Quadro síntese das legislações utilizadas na análise documental do PNAE

| | |
|---|--|
| Brasil. Poder Legislativo. Lei nº 8913, 12 de julho de 1994. | Descentralização da merenda escolar |
| Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 15, de 25 de agosto de 2000. | Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros |
| Brasil. Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 2, de 10 de janeiro de 2002. | Estabelece critérios para a transferência de recursos financeiros |
| Brasil. Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 35, de 1º de outubro de 2003. | Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros |
| Brasil. Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 38, de 23 de agosto de 2004. | Estabelece critérios para execução do PNAE |
| Brasil. Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Resolução nº 35, de 1º de setembro de 2005 | Dispõe sobre as prestações de contas do PNAE |
| Brasil. Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 32, 10 de agosto de 2006. | Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar |
| Brasil. Ministério da Educação Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 38 de 19 de agosto de 2008. | Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros |
| Brasil. Poder Legislativo. Lei nº 11.947, 16 de junho de 2009. | Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar |

| | |
|--|---|
| Brasil. 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 |
| Brasil. Presidência da República. lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014. | Estabelece Alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. |

O estudo foi conduzido em conformidade com a Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde¹⁶, que zela pelo cumprimento dos princípios éticos vigentes. Nesse sentido, optou-se por não identificar o município a fim de evitar possíveis constrangimentos em razão da importância política do PNAE e do CAE.

RESULTADOS

O CAE do município pesquisado era composto por dois membros de cada segmento: Poder Executivo, funcionários da educação, professores, pais e representantes dos conselhos profissionais. Foram analisadas 43 atas referentes a quatro anos do mandato do CAE, com uma média de presença de 10 dos 12 conselheiros em cada reunião. Além dos integrantes do CAE, outras instâncias do governo que auxiliam na gestão executora do PNAE participaram de reuniões extraordinárias para tratar de temáticas específicas, conforme identificado nos registros das atas.

Durante o mandato, as reuniões foram realizadas quase que mensalmente – uma média de dez por ano – e contaram com grande parte dos conselheiros. Além destas, houve outras, de caráter extraordinário, para atender à prestação de contas e a demais assuntos prioritários. Segundo os registros identificados nas atas, o Conselho construiu documentos internos que norteiam as suas atividades, organização e funcionamento.

Quanto à mediação do CAE com o Poder Executivo e outros órgãos de controle, identificou-se registro sobre comunicação de irregularidades, principalmente nas entregas dos gêneros alimentícios (marcas de produtos não homologadas, não cumprimento dos prazos de entrega, omissão da apresentação de novas marcas à equipe técnica de nutricionistas para testes e

homologação e persistência das irregularidades, mesmo com as penalidades aplicadas pela Prefeitura), tendo como desdobramento o descredenciamento de uma das empresas de fornecimento dos alimentos. Havia ainda registros sobre problemas com infraestrutura das Unidades de Alimentação e Nutrição Escolares (UANE), bem como sobre recebimento de ofícios do Ministério Público (MP) do Estado a respeito de denúncias de usuários quanto a irregularidades na alimentação escolar.

No que diz respeito ao monitoramento da alimentação escolar, verificou-se que durante os quatro anos de mandato o CAE realizou em torno de mil visitas às escolas do município, decorrentes de denúncias de pais de alunos e outros representantes da sociedade civil, do Ministério Público e por iniciativa do Conselho conforme o planejamento territorial. Quanto à dinâmica de funcionamento do CAE nessas atividades, identificou-se que o processo ocorreu com preenchimento do roteiro de visita (elaborado pelo Conselho) com cópia para a direção da escola e comunicação ao Poder Executivo nas reuniões mensais para encaminhamento de providências.

Nesse processo, as principais fragilidades nas Unidades de Alimentação e Nutrição Escolares (UANE) documentadas nas atas se referiam a: problemas de infraestrutura (equipamentos e estrutura física); ausência de documentos de apoio para os manipuladores de alimentos; insuficiência na quantidade de manipuladores de alimentos e na capacitação para eles; resistência ao uso adequado dos equipamentos de proteção individual; problemas relacionados à gestão escolar; dificuldades em relação ao fornecimento de gêneros alimentícios; e divergências entre o cardápio planejado e o executado. Apesar do número elevado de visitas, verificaram-se poucos registros sobre o retorno delas com indicação das soluções apresentadas. Um importante registro identificado foi sobre dificuldades na disponibilidade de veículo da prefeitura para realização das visitas às escolas.

A prestação de contas focou os processos burocráticos do PNAE. Durante o mandato, foram realizadas duas chamadas públicas para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar; entretanto, o município não teve êxito nesse processo, o que foi justificado nas atas como ausência de agricultores familiares cadastrados no (Programa Nacional de

Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Apenas no último ano do mandato houve registro em ata sobre a tentativa de compra de gêneros orgânicos e sobre uma discussão interna do Conselho esclarecendo o processo administrativo para aquisição desses produtos.

Para além da análise das atividades descritas relacionadas diretamente com a alimentação escolar, foram identificadas ações de caráter administrativo como: trocas de conselheiros ao longo do mandato e apresentação dos novos membros; reclamação de faltas deles às reuniões; produção de guia de visitas para orientação dos conselheiros; e apresentação do panorama das escolas visitadas, destacando os aspectos positivos e fragilidades das UANE. Alguns conselheiros participaram como palestrantes em disciplinas em universidades públicas divulgando o papel do CAE, bem como de atividades nas escolas e em eventos científicos e capacitações.

Conforme análise documental das legislações do PNAE, os marcos legais que orientam a atuação do CAE apontam que, desde a criação, seu caráter é predominantemente fiscalizador, com atribuições voltadas para acompanhamento e aplicação dos recursos financeiros destinados à alimentação escolar, comunicação de irregularidades aos órgãos de controle e monitoramento da qualidade sanitária dos alimentos. Seu caráter deliberativo se manifesta quando da emissão do parecer conclusivo – conforme resolução publicada em 2006 – aprovando ou não a prestação de contas do Poder Executivo⁸.

A participação da sociedade civil no monitoramento do PNAE foi ampliada com a retirada da representação do Poder Legislativo no CAE⁹, com o aumento do mandato para quatro anos⁹ e com a regulamentação da infraestrutura adequada para o Conselho^{8,9}.

Evidenciaram-se também nas legislações analisadas a inclusão da previsão de recursos financeiros para o CAE no plano de ação, a obrigatoriedade do Poder Executivo em fornecer ao CAE o acesso aos documentos necessários ao desempenho de suas atividades, bem como a responsabilidade pela capacitação dos conselheiros e pela divulgação das atividades do Conselho¹⁰. Outro aspecto foi a ênfase dada nas legislações ao desenvolvimento

das suas atribuições em regime de cooperação com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e outros conselhos afins⁸.

As legislações apontam para uma aparente tendência temporal nos documentos do governo federal de reforçar o papel fiscalizador do CAE, especialmente focado nos processos burocráticos relacionados ao uso do recurso, à prestação de contas, à comunicação de irregularidades aos órgãos de controle e à emissão de relatório. A análise das atas do município indica convergência com essa concepção fiscalizadora do CAE (Quadro 1), embora tenham sido identificados alguns registros em participação em eventos de formação. Essa característica também se observa na análise da mediação com outros órgãos de fiscalização, como Ministério Público (MP), FNDE e a própria Secretaria de Educação; contudo, a mediação com outros conselhos de política não foi registrada nas atas.

Quadro 2. Categorias de análise e respectiva descrição presentes nas atas do CAE de um município de grande porte da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro no período de 2013 a 2016

| CATEGORIAS DE ANÁLISE | DESCRIÇÃO |
|---|--|
| 1) Estrutura e funcionamento do CAE | Elaboração do regimento interno, do plano de ação e planejamento do uso do veículo da prefeitura. |
| 2) Relação do CAE com outros órgãos de controle | Comunicação de irregularidades ao FNDE, e Ministério Público. |
| 3) Mediação com o poder executivo municipal | Comunicação das irregularidades e ou demandas das escolas; Solicitação de documentos. |
| 4) Monitoramento da alimentação escolar | Visitas às Unidades de Alimentação e Nutrição Escolares; Acompanhamento dos processos de compras (da agricultura familiar, de marcas de gêneros alimentícios homologadas); Identificação de fragilidades do programa de alimentação escolar. |

| | |
|---------------------------|---|
| 5) Prestação de contas | Solicitação de documentos; Análise da prestação anual de contas ao FNDE; Emissão de parecer conclusivo. |
| 6) Atividades de formação | Mobilização do CAE na semana de alimentação escolar, participação em congressos científicos, sábados letivos e palestras. |
| 7) Concepção do CAE | Predomínio de uma concepção do CAE como instância de fiscalização. |

Fonte: Elaborado pelos autores

DISCUSSÃO

Os conselhos sociais são espaços de mobilização, discussão, articulação, proposição e monitoramento que influenciam a condução das políticas públicas. Contudo, a existência deles não garante seu pleno funcionamento, tendo em vista a complexidade que envolve a representatividade dos conselhos, a estrutura de funcionamento e a capacidade técnica e política dos membros, entre outros aspectos que afetam os mecanismos de controle social¹⁷.

São esperados do CAE o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros do PNAE, evitando desvios e assegurando o direito de crianças e adolescentes à alimentação adequada e saudável na escola^{8,10}. A existência do conselho atuante é um mecanismo de controle social obrigatório no âmbito do PNAE e condição necessária para que estados e municípios garantam a transferência de recursos financeiros do FNDE^{9,10}.

O município estudado mantém um CAE atuante e oferece a infraestrutura necessária para seu funcionamento, que inclui espaço físico, computador e secretária; no entanto, a disponibilidade de veículo para as visitas foi insuficiente. Souza¹⁸ observou um funcionamento precário ao estudar 425 conselheiros em 77 municípios do Estado de Minas Gerais e 7 do Espírito Santo e destacou condições inadequadas de trabalho e desconhecimento das normativas do Programa e do regimento interno do CAE.

No processo de análise dos registros nas atas, foi possível observar que o Conselho se reuniu mensalmente e elaborou regimento interno e plano de ação, medidas estratégicas para o desempenho do controle social, pois é por meio desses documentos que se estabelecem os parâmetros necessários à execução de suas atividades durante determinado mandato. Trata-se, portanto, de um instrumento de gestão do próprio Conselho que contribui para o planejamento e a continuidade das ações. Um estudo de Paludo¹⁹ mostrou que a frequência média das reuniões do CAE para todas as regiões do Brasil é mensal e bimestral, apesar de encontrar um percentual pequeno de municípios nos quais elas acontecem apenas anualmente, demonstrando que nesses casos o CAE só se reúne para discutir a prestação de contas do PNAE. Segundo Belik e Chaim²⁰, a maior quantidade de reuniões (acima de 20/ano) possibilita a melhora no atendimento da alimentação escolar.

As visitas às UANE se destacaram como uma das principais atividades identificadas, considerando ser imprescindível a verificação *in loco* do cotidiano da alimentação escolar. Todavia, não foram identificados registros sobre revisitas àquelas que apresentaram inadequações nem sobre um planejamento para o acompanhamento das medidas corretivas efetuadas pelo gestor em atendimento às demandas do CAE. A plena execução das ações do Conselho é em grande medida determinada por visitas regulares às escolas e discussões organizadas nas reuniões com deliberações ante as necessidades do PNAE, portanto extrapola o processo de prestação de contas²⁰. Assim, as visitas possibilitam a análise da qualidade e as especificações dos produtos entregues pelos fornecedores e se constituem em importante mecanismo de acompanhamento dos contratos firmados entre empresas e o poder público, conforme observado neste estudo. Além disso, potencializam o acompanhamento da execução dos cardápios planejados e das demandas físico-funcionais das UANE, configurando-se como apoio à gestão da AE.

Cabe destacar que algumas especificidades de municípios de grande porte – como grande extensão territorial, unidades escolares distantes e de difícil acesso, localizadas em áreas consideradas de “risco”, onde o domínio do tráfico é predominante – podem impactar

negativamente a capacidade do CAE de cumprir todas as suas atribuições. Ressalta-se ainda que a atividade de conselheiro não é remunerada¹⁰, o que dificulta a realização de visitas subsequentes, considerando o tempo disponível para dedicar-se ao Conselho. No entanto, já está prevista na legislação a disponibilidade de recursos financeiros para as atividades do CAE, desde que previstos no plano de ação elaborado anualmente pelos conselheiros¹⁰.

Apesar das dificuldades identificadas, percebeu-se, com base nos registros, boa interação e participação dos membros para essa atividade que exige conhecimento, responsabilidade e disponibilidade. Entretanto, segundo salienta Souza et al.²¹, um dos desafios para o controle social é a insuficiência na capacidade técnica e política que garanta resolutividade e visão crítica dos processos. A capacitação para conselheiro tem se mostrado aquém do necessário para qualificar a atuação como controle social no âmbito da alimentação escolar¹⁸. O conhecimento sobre a importância política do PNAE, de sua legislação específica, dos deveres dos conselheiros e da disponibilidade de recursos materiais representa um fator que pode contribuir para a maior participação dos membros nas reuniões e, conseqüentemente, melhor atuação do CAE no desempenho de suas funções e no alcance do DHHAS²⁴.

A legislação do PNAE estabelece que a União deve cooperar com o processo de capacitação de recursos humanos envolvidos na execução do Programa e no controle social dele, que é de responsabilidade de estados e municípios. Entretanto, não há diretrizes para um programa de formação com abordagem objetiva e instrumentalização com vistas a avaliar a prestação de contas do município, situação que induz ao entendimento de que tal formação de conselheiro não tenha alçado relevância compatível com a proposta da participação cidadã, conforme sugerem Machado e Goldenberg²². Em 2018, o FNDE, em parceria com um Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), disponibilizou uma capacitação no formato de Educação a Distância (EAD) que pode representar uma estratégia capaz de contribuir com a qualificação de conselheiros para o CAE.

A análise da prestação de contas pelo CAE depende de informações e documentos emitidos pela

entidade executora e, por conseguinte, da própria estrutura institucional e financeira do município. Nesse sentido, não é incomum que haja dificuldades no acesso e no entendimento dos inúmeros documentos necessários para tal análise. Contudo, cabe ao CAE emitir parecer conclusivo que deverá ser encaminhado ao FNDE com a aprovação ou não das contas, o que pode implicar suspensão do repasse de recursos pelo governo federal.

Esse processo cria certa tensão tanto para o município quanto para o CAE quando se encontra alguma irregularidade. Apesar de o Conselho ser um órgão deliberativo, a principal atribuição se restringe à elaboração do parecer conclusivo desde 2006⁸. Os membros enfrentam dificuldades na deliberação de questões relevantes que dependem da burocracia e mobilização de recursos que podem afetar a resposta às suas demandas, tornando-as exequíveis ou não, dependendo do interesse do poder público²³.

No período do mandato do CAE do município estudado, as contas foram aprovadas diretamente e aprovadas com ressalvas, devido a fragilidades encontradas e ao não cumprimento da compra da agricultura familiar. A prestação de contas e o envio do relatório final ao FNDE são atividades exclusivas do CAE, e, se não realizadas, podem provocar o bloqueio do recurso e comprometer a oferta da alimentação escolar. Cabe destacar a dificuldade na análise dos documentos de prestação de contas, especialmente em municípios grandes, com número elevado de unidades escolares. O volume de notas fiscais e a dinâmica da gestão financeira do município podem dificultar a compreensão da contabilidade pelos membros do CAE que, em geral, não possuem capacidade técnica que permita afiançar todos os procedimentos operados pelo município.

No presente estudo, o CAE foi representado, no segmento sociedade civil, pelo Conselho Regional de Contabilidade (CRC), que atuou no monitoramento dos recursos financeiros para compra dos gêneros alimentícios e na prestação de contas ao FNDE; porém, nos registros das atas, houve muitas indagações para o entendimento da utilização dos recursos financeiros voltados à alimentação escolar, sem resposta satisfatória para o Conselho.

O não cumprimento da legislação quanto à compra de gêneros da agricultura familiar parece não ter mobilizado os membros do CAE no período estudado. Segundo Paludo¹⁹, a apreciação e o posicionamento dos conselheiros sobre esse complexo processo de compras para o PNAE ainda são limitados; tal fato aponta para a necessidade de se reformular o sistema de prestações de contas para que possam ser abastecidos de maiores detalhes sobre a execução do Programa, especificamente no que diz respeito à compra da agricultura familiar. A atuação articulada do CAE com outros conselhos e atores envolvidos com a política ou tema da SAN prevista na legislação³ poderia contribuir com esse processo; apesar disso, não foi identificada nas atas a participação do CAE em conselhos de segurança alimentar e nutricional.

Outra atribuição importante do CAE é a sua participação em testes de aceitabilidade efetuados nas escolas juntamente com a equipe técnica de nutricionistas¹⁰. Trata-se de um conjunto de procedimentos que avaliam a aceitação de um alimento pelos estudantes, determinando assim a qualidade do serviço prestado pelas escolas em relação ao fornecimento da alimentação escolar. Esses procedimentos contribuem para diminuir o desperdício de recursos públicos na compra de gêneros alimentícios rejeitados pelos estudantes²⁴.

As mudanças na legislação referentes ao fornecimento da alimentação escolar adequada aos alunos com necessidades alimentares específicas, diretrizes alimentares específicas para cada segmento e faixa etária, bem como a obrigatoriedade da compra de alimentos da agricultura familiar, aumentam a demanda do CAE para o acompanhamento da execução do PNAE^{9,10}.

O estudo permitiu identificar que o CAE do município estudado desempenhou grande parte das atividades descritas na Cartilha Nacional de Alimentação Escolar¹⁷ e no modelo proposto por Garcia et al.²⁵, especificamente na subdimensão “controle social”. As atividades realizadas no controle social do PNAE desse município estão associadas à fiscalização dos recursos públicos, à aprovação da prestação de contas e ao controle higiênico sanitário na produção de refeições.

O CAE também promoveu iniciativas que foram fundamentais para divulgar informações sobre a importância do controle social na fiscalização de

políticas públicas, como a participação dos conselheiros em eventos científicos e a apresentação de palestras em faculdades de Nutrição a respeito da função e das atribuições do Conselho. A aproximação com outras instituições (conselhos, universidade, órgãos de controle) contribui para a ampliação do olhar acerca do controle social e o aprimoramento do conhecimento técnico dos conselheiros objetivando uma visão crítica do trabalho realizado, conforme apontado nas atas.

Um estudo³ realizado no Estado de Santa Catarina identificou que a maioria dos CAE municipais exercia as devidas atribuições, um alto percentual de conselheiros não se lembrava do conteúdo do regimento interno e uma parcela pequena deles nunca o leu. Pipitone et al.²⁶ evidenciaram a necessidade de uma atuação mais efetiva dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar como espaço de participação popular e de promoção do PNAE. Esses estudos demonstram que ainda há necessidade de avançar na participação popular, por meio da divulgação das ações do CAE com conseqüente reconhecimento da sua relevância pelos próprios conselheiros, pela comunidade e pelo governo.

Alguns registros sobre as fragilidades na execução do PNAE no município estudado foram encaminhados aos órgãos de controle, que providenciaram, por exemplo, a troca de um fornecedor que não estava atendendo às especificações dos gêneros alimentícios. Contudo, não se verificou registro de possíveis soluções para outras fragilidades identificadas nas UANE, como a falta de capacitação das merendeiras, nem sobre o quantitativo insuficiente delas. Apesar da transparência das informações com o exercício do controle social na alimentação escolar, ainda é discreta a participação da comunidade na construção e fortalecimento do CAE^{18,20}.

Cabe destacar que alguns fatores podem limitar a efetividade da capacidade de discussão e de decisão desses espaços, como: duplicidade de representação do governo e da sociedade civil; disputa por projetos políticos distintos entre os membros e o governo; interlocução entre o conselheiro e o conselho que representa; capacidade de debater com qualidade as políticas públicas; envolvimento político do gestor; e a falta de partilha efetiva de poder entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que o primeiro concentra as

funções de decisão e de deliberação. Assim, os conselhos se transformam, frequentemente em legitimadores das decisões tomadas pelo Executivo²⁷.

Entretanto, a capacitação técnica, apesar de qualificar a atuação do Conselho, muitas vezes não é suficiente para assegurar efetividade decisória. Isso porque, em muitos casos, os conselheiros não possuem uma base de apoio para a sua atuação, o que os torna extremamente vulneráveis à interferência pelo poder público; além disso, as capacitações assumem um caráter técnico que não supre a necessidade latente de formação política²⁸. Querino et al.²⁹ verificaram que conselheiros que participaram de outros mandatos podem se tornar mais conscientes em relação ao seu papel político, adquirindo experiências e exercendo uma cidadania que aponta para a maior articulação entre diversas políticas públicas que dialogam com o PNAE. Desde que o período do mandato aumentou de dois para quatro anos, a legislação não limita a participação do conselheiro no CAE, podendo permanecer quantos mandatos desejar¹⁰.

CONCLUSÃO

O perfil de atuação do CAE do município estudado é moldado pela concepção que predomina nos marcos legais, nas ações priorizadas e na dinâmica de funcionamento registradas nas atas, se destacando como fiscalizador e majoritariamente técnico. Predominou-se uma representatividade de caráter técnico, apesar da participação dos conselheiros em capacitações e articulação com outros órgãos públicos, universidades e conselhos.

O CAE desempenhou grande parte das atividades descritas na Cartilha Nacional de Alimentação Escolar, porém ainda é importante que os conselheiros conheçam seus direitos e os instrumentos jurídicos e institucionais de cobrança e monitoramento para que a incidência nesses espaços se constitua em ferramenta de gestão e qualificação do programa. Cabe atenção especial à composição do Conselho, tendo em vista o real impacto na qualificação das ações por ele desempenhadas e na menor possibilidade de cooptação do espaço para uso político e interferência inadequada do Poder Executivo em suas decisões.

Estudos acerca do trabalho realizado pelos CAE, especialmente focados em compreender em profundidade as dinâmicas de funcionamento, os desafios na relação com gestores e Executivo local e no cumprimento das atribuições previstas, ainda são escassos. São necessárias análises qualitativas, desenvolvidas por meio de entrevista e grupos focais com os gestores da alimentação escolar, membros do CAE, responsáveis pelas compras públicas e agricultores familiares, para melhor entendimento os desafios e dos caminhos encontrados para o exercício do controle social nos diferentes contextos brasileiros.

A análise de apenas um município, embora limite a extrapolação dos resultados para outros contextos, traz reflexões acerca do controle social em municípios metropolitanos que podem ajudar a compreender os desafios e as possibilidades de atuação dos conselhos de alimentação escolar no Brasil.

REFERÊNCIAS

1. Brasil. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008.
2. Silva AX, Cruz EA. A importância estratégica da informação em saúde para o exercício do controle social. *Cienc Saude Col.* 2007; 12(12):683-88.
3. Gabriel CG, Machado SM, Schmitz BAS, Corso ACT, Caldeiras GV, Vasconcelos FAG. Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. *Cienc Saude Col.* 2013; 18(4):971-78.
4. Badue AFB, Chmielewska D. Controle Social na Alimentação Escolar / Instituto Kairós. São Paulo: O Instituto, 2011.
5. Silva FBS, Jaccoud L, Beghin, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In Jaccoud L, organizador. *Questões sociais e políticas sociais no Brasil contemporâneo.* Brasília: IPEA; 2005.
6. Santana FP, Van Stralen JC, Antunes PHC. Participação social e saúde no Brasil: revisão sistemática sobre o tema. *Cienc Saude Col.* 2014; 19(2):487-98.
7. Ferreira DM, Barbosa RMS, Soares DSB, Henriques P, Pereira S, Dias PC. Percepção de agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Rev Saude Publ.* 2019; 53(34).
8. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução nº 32, 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE. Brasília: Ministério da Educação, 2006.
9. Brasil. Poder Legislativo. Lei nº 11.947, 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: Ministério da Educação, 2009.
10. Brasil. 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: Ministério da Educação, 2013.
11. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 15, de 25 de agosto de 2000. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, às prefeituras municipais e às escolas federais, à conta do PNAE. Brasília: Ministério da Educação, 2000.
12. Siqueira Rl, Cotta RMM, Ribeiro RCL, Sperandio N, Priore SE. Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cienc Saúde Col.* 2014; 19(1):301-310.
13. Sá-Silva JR, Almeida CD, Guindani JF. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Rev Bras de Hist Cienc Sociais.* 2009; 1:1-11.
14. Muller P, Surel Y. A análise das políticas públicas. 3. ed. Pelotas: Educat; 2010.

15. Freeman R, Maybin J. Documents practices and policy. *Evidence & Policy*. 2011; 7:155-70.
16. Brasil. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Aprova as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.
17. Brasil. Tribunal de Contas da União. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) / Tribunal de Contas da União. 5. ed. Brasília: TCU, 2010.
18. Souza AA. Atuação de conselheiros de alimentação escolar e nutricionistas responsáveis técnicos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo suas atribuições legais: estudo em municípios de Minas Gerais e Espírito Santo, 2009-2013. Ouro Preto. Dissertação [Mestrado em Nutrição] – Escola de Nutrição da Universidade Federal de Ouro Preto; 2015.
19. Paludo AC. Controle social e políticas públicas: contribuições para aprimorar o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Curitiba. Dissertação [Mestrado em Planejamento e Governança Pública] – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná; 2015.
20. Belik W, Chaim NA. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Rev Nutr*. 2009; 22(5): 595-607.
21. Souza AA, Silva CAM, Bezerra OMPA, Bonomo E. Condições de trabalho e atuação de Conselheiros de Alimentação Escolar em municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. *DEMETRA* 2019; 14 (e37875):1-17.
22. Machado FO, Goldenberg P. “Controle social” no Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisitando o marco regulatório. *Rev Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais*. 2014; 3(2):76-94.
23. Bronzo C. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. *RAP – Rev Bras de Adm Publ*. 2002; 36(2):277-92.
24. Brasil. Ministério da Educação. Manual para aplicação dos testes de aceitabilidade no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) / organizadoras Ana Luiza Sander Scarparo, Gabriela Rodrigues Bratkowski; revisão e atualização CECANE UFRGS. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação, 2017.
25. Garcia GC, Marino MC, Melchiorretto OR, Vasconcelos FAG. Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cad Saude Publ*. 2014; 30(8):1731-44.
26. Pipitone MAP, Ometto AMH, Silva MV, Sturion GL, Furtuoso MCO, Oetterer M. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Rev Nutr*. 2003; 16(2):143-154.
27. Kleba ME, Comerlato D, Frozza KM. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. *Rev. Adm. Pública*. 2015; 49(4):1059-79.
28. Rocha AABM, Teixeira LR. O papel do controle público na democratização da gestão pública: fatores críticos para a sua efetividade nos Conselhos de Alimentação Escolar. *REUNA*. 2011; 16(3):107-118.
29. Querino RA, Oliveira WA, Assis Filho CA. Encontros entre o estado e a sociedade civil: estudo exploratório dos conselhos e do perfil dos conselheiros de Uberaba/MG. *Rev Jur Direito & Realidade*. 2011; 1(2).