

Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná

Social control in the National School Feeding Program: limits and potentialities of the work of the Councils in Paraná

Control social en el Programa Nacional de Alimentación Escolar: límites y potencialidades del trabajo de los Concejos en Paraná

Christian Luiz da Silva¹
Dalton Metz Muniz¹

Recebido em: 07/12/2020; revisado e aprovado em: 17/07/2021; aceito em: 27/07/2021
DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v23i2.3229>

Resumo: O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um instrumento que visa ofertar condições para que a população tenha como avaliar de forma direta como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é executado e estabelecer canais para cobrança dos governos quanto a melhorias demandadas. Diante de tantos desafios para o fortalecimento do PNAE e de seu controle social, surge o interesse no 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. Para tanto, desenvolveu-se uma pesquisa social e aplicada, com três fases, exploratória, descritiva e analítica, a fim de verificar os aspectos normativos e organizacionais, assim como quantos CAEs do Paraná e respectivas gestões de determinada amostra atendiam aos requisitos mínimos de transparência exigidos pela legislação do PNAE. Entre os principais resultados, verificou-se que o CAE apresenta um papel relevante para a gestão do PNAE, mas seus desafios e limitantes se evidenciam ao se analisar algumas poucas atribuições, como o acompanhamento às escolas e a prestação de informações sobre a sua atuação. Enquanto a relação conselheiro/escola se demonstrou como um potencial de ação em municípios de pequeno e médio porte, em gestões com mais de 70 unidades escolares, os desafios e gargalos aumentam consideravelmente. Em relação ao fornecimento de informações ao público, apenas 15% entre 146 diferentes gestões apresentaram ao menos um espaço institucional para o CAE em seus sites, e 6% apenas disponibilizaram atas para consulta, ilustrando a baixa transparência quanto à atuação desses CAEs.

Palavras-chave: Conselho de Alimentação Escolar; PNAE; controle social; políticas públicas.

Abstract: The School Meals Council (CAE) is an instrument that aims to offer conditions for the population to have a direct assessment of how the National School Feeding Program (PNAE) is executed and to establish channels for charging the governments regarding improvements demanded. In the face of so many challenges to strengthen the PNAE and its social control, there is an interest in deepening the theme, contributing to a better understanding of the context of CAE's performance, to allow reflection for the design of initiatives that promote the principles of social participation in the context of school feeding. To this end, a social and applied research was developed, with three phases, exploratory, descriptive, and analytical, to verify the normative and organizational aspects, as well as how many CAEs in Paraná and the respective managements of a given sample met the minimum transparency requirements required by the PNAE legislation. Among the main results, it was found that the CAE has a relevant role for the management of the PNAE, but its challenges and limitations are evident when analyzing a few attributions, such as monitoring schools and providing information about their performance. While the relationship between counselor and school proved to be an action potential in small and medium-sized municipalities, in administrations with more than 70 school units, the challenges and bottlenecks increase considerably. Regarding the provision of information to the public, only 15% among 146 different administrations presented at least one institutional space for the CAE on their websites, and 6% only made minutes available for consultation, illustrating the low transparency regarding the performance of these CAEs.

Keywords: School Feeding Council; PNAE; social control; public policies.

Resumen: El Consejo de Alimentación Escolar (CAE) es un instrumento que tiene como objetivo ofrecer condiciones para que la población tenga un diagnóstico directo de cómo se ejecuta el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y establezca canales para cobrar a los gobiernos por las mejoras demandadas.

¹ Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, Paraná, Brasil.



Ante tantos desafios para fortalecer el PNAE y su control social, existe un interés en profundizar el tema, a fin de contribuir a una mejor comprensión del contexto de la actuación del CAE, con el fin de permitir la reflexión para el diseño de iniciativas que promuevan los principios de participación social en el contexto de la alimentación escolar. Para ello, se desarrolló una investigación social y aplicada, con tres fases, exploratoria, descriptiva y analítica, con el fin de verificar los aspectos normativos y organizativos, así como cuántos CAEs en Paraná y las respectivas gestiones de una muestra dada cumplieron con los requisitos mínimos de transparencia requeridos por la legislación del PNAE. Entre los principales resultados, se encontró que el CAE tiene un rol relevante para la gestión del PNAE, pero sus desafíos y limitaciones son evidentes al analizar algunas atribuciones, como monitorear las escuelas y brindar información sobre su desempeño. Si bien la relación entre orientador y escuela demostró ser un potencial de acción en municipios pequeños y medianos, en administraciones con más de 70 unidades escolares, los desafíos y cuellos de botella aumentan considerablemente. En cuanto a la provisión de información al público, solo el 15% de 146 administraciones diferentes presentó al menos un espacio institucional para el CAE en sus sitios web, y el 6% solo puso a disposición actas de consultas, lo que demuestra la baja transparencia en cuanto al desempeño de estos CAEs.

Palabras clave: Consejo de Alimentación Escolar; PNAE; control social; políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

O Conselho de Alimentação Escolar (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, inclusive no processo de escolha dos seus conselheiros (ANJOS; MUNIZ; SOUZA, 2021). 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; GOHN, 2006; BARDDAL, 2018).

Uma das medidas que melhor ilustram essa 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 visou atender duas principais demandas, oriundas da sociedade, mas também do governo central a partir dos anos 1990: o aprimoramento dessas políticas e a promoção de mecanismos de responsabilização do gestor local que não agisse em consonância com as normativas dessas (MEDEIROS; MATIAS PEREIRA, 2003; GOHN, 2016).

Porém, apesar do fortalecimento da participação social nas políticas sociais desde a Constituição de 1988 até a presente década, Gohn (2016) avalia que o otimismo dos formuladores dessa 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).

Diante de tantos desafios para o fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e de seu controle social, surge o interesse no 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 (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019).

Este trabalho é parte integrante de pesquisa que buscou contribuir na reflexão sobre estratégias de fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar, analisando aspectos normativos, burocráticos, políticos e organizacionais que potencializam e/ou limitam a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar paranaenses. Nesta etapa, o objetivo foi o de verificar os aspectos normativos e organizacionais, assim como quantos CAEs do Paraná e respectivas gestões de determinada amostra atendiam aos requisitos mínimos de transparência exigidos pela legislação do PNAE. Para tanto, este artigo está estruturado em: introdução, referenciais, metodologia, resultados e conclusão.

2 REFERENCIAIS PARA O CONTROLE SOCIAL NO PNAE

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). Ao contrário da etimologia francesa, a compreensão da expressão em português e o histórico de autoritarismo no contexto brasileiro acabam por reforçar uma conotação de dominação, poder e cerceamento (FARENZENA, 2010; SILVA, 2002). Possivelmente esta significação seja uma das causas do receio e desconforto de tantos atores sociais com conceitos e práticas relativas ao controle.

Em linhas gerais, atualmente as instâncias 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 (FARENZENA, 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”.

A partir da redemocratização, o Controle Externo passou a configurar como mais uma possibilidade de autorregulação dos poderes, especialmente do Legislativo sobre os atos do Executivo e, sobretudo, por meio da assessoria dos Tribunais de Contas. O Judiciário também teria essa possibilidade ampliada, com o fortalecimento institucional do Ministério Público para proceder em investigações e instaurar inquéritos para buscar a responsabilização ou correição de atos dos agentes públicos (FARENZENA, 2010; SILVA, 2002).

Esse 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 1990, 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).

Em relação ao Controle Social, autores como Carvalho (2013) e Côrtes (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; CÔRTEZ, 2005; CICONELLO, 2014).

Não obstante, o Controle Social que preconiza a participação popular surge a partir dos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980, durante o processo de redemocratização (CÔRTEZ, 2005; CICONELLO, 2014). Apesar das limitações impostas pelo regime militar às liberdades de associação e de expressão, esses movimentos encontraram espaços e formas de atuação para pautar a crítica a aquele momento político específico do país (MEDEIROS; MATIAS PEREIRA, 2003; CICONELLO, 2014).

Com a retomada da democracia e promulgação da atual Constituição Federal, estudiosos e entusiastas daquela época previam o nascimento de um processo pedagógico e político de participação até então não experimentado no Brasil (GOHN, 2016). Porém, já no início dos anos 1990, houve mudanças no cenário político e econômico mundial, com aumento da competitividade e pressão por adoção de conceitos neoliberais. Nos anos seguintes, com a adoção do Plano Real e inspirado na *New Public Management*, o modelo gerencial foi apontado como a “grande solução” para a governança pública. Uma das premissas dessa reforma era de que, ao aprofundar práticas de bases democráticas, como a descentralização da gestão de políticas e elevação do Controle Social, o Estado devolveria a “coisa pública” para a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2001; SILVA, 2002).

Com essas premissas, o Controle Burocrático seria então combinado com o Controle de Resultados, Controle Contábil de Custos, Controle por Quase-Mercados e o Controle Social. Essa 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 dessa nova abordagem. Uma de suas premissas era de que o modelo seria capaz de compensar a rigidez do Controle Burocrático, a ponto de reduzi-lo, mas a própria noção de *accountability* não estava devidamente estabelecida no tecido social brasileiro. Ou seja, o processo de amadurecimento da democracia brasileira é um dos fatores apontados para explicar as falhas do Controle Social, já que a democracia depende de uma cidadania ativa e participante. Entre diagnósticos de diferentes trabalhos, 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 descredita as instituições democráticas (CÔRTEZ, 2005; GOHN, 2016; SILVA, 2002).

Em relação ao PNAE, apesar de sua fundação em 1955 e ampliação de capilaridade ao longo de décadas, somente a partir de 16 de junho de 2009 o programa passaria a ser regido de fato, por lei específica, de forma a proporcionar sua efetiva universalização, seja no atendimento, seja em sua operacionalização. Este acontecimento foi muito festejado por diversos atores sociais, porque seu texto tratou 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 (PEDRAZA *et al.*, 2018; ROCHA *et al.*, 2018; SCHWARTZMAN *et al.*, 2017). Para tanto, o Controle Social foi posto em destaque, como uma das seis diretrizes do programa (BRASIL, 2009).

A partir de 2009, houve a definição de critérios mais rígidos para composição dos cardápios, priorizando alimentos frescos, produzidos em âmbito local e planejados por profissionais habilitados, inclusive pelos impactos no desenvolvimento local desses produtores rurais (CASTRO,

2019; MEDINA; NOVAES; TEIXEIRA, 2017). Além das recomendações nutricionais, determinados alimentos tiveram sua aquisição proibida ou restringida a um percentual do repasse (GONÇALVES *et al.*, 2015). Todas essas medidas se pautaram 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; MACHADO *et al.*, 2018).

Para a implantação dessas e de outras medidas, é necessário registrar o reconhecimento de uma série de ações por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e de diversas outras instituições e ministérios, com graus variados de coordenação ou independência. Nos últimos 10 anos, em que se pesem diversas críticas e/ou ponderação, houve constante aprimoramento das regulações internas da autarquia do Ministério da Educação, com a edição de três principais resoluções sobre aspectos técnicos do PNAE.

No período, foram publicadas 18 Notas Técnicas e 27 diferentes materiais, como manuais, cartilhas e outros. Parte desses materiais, como uma série de ações formativas, de acompanhamento e pesquisa, tem se materializado via parcerias institucionais desde 2007, por meio dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE). Essas parcerias ocorrem junto a Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) espalhadas em todas as regiões do país, buscando desenvolver ações de apoio técnico conforme as demandas e o contexto dos locais e das regiões de atuação (BRASIL, 2020a).

Este conjunto de ações e preocupação de *stakeholders* em nível federal pode destacar uma clara diferença em relação ao comportamento no final dos anos 1990 e início de 2000, observado por Peixinho (2011). Em contraposição ou, até mesmo, fruto de um processo de amadurecimento e avaliação de resultados por parte da burocracia de gestores e de órgãos de controle, o desenvolvimento dessas diversas ações e materiais de apoio indicam a uma intencionalidade de o órgão central também atuar como promotor e fortalecedor dos agentes locais, para que estes tenham conhecimento e ferramentas mínimas para atender às normativas federais (FERREIRA *et al.*, 2019; KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2020).

Por fim, a partir de 2020, com o advento da pandemia da covid-19, o PNAE, assim como diversas outras políticas sociais, tem sido “provado” como ferramenta de promoção de direitos em uma situação ímpar e na qual a população acaba por demandar essas iniciativas com maior intensidade (AMORIM; RIBEIRO; BANDONI, 2020). Assim, após a promulgação da Lei n. 13.987, de 7 de abril, de iniciativa do Congresso Nacional, o FNDE, em intervalo de dias, publicou a Resolução FNDE n. 2, de 9 de abril, com instruções para a possibilidade de oferta de alimentos aos escolares, mesmo diante da necessidade de suspensão das aulas. Também houve a implementação de ações complementares, como o desenvolvimento de um espaço em *site* da autarquia para esclarecimento das principais dúvidas e, em parceria com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a organização de uma cartilha com orientações de procedimentos descritos na Resolução específica (BRASIL, 2020b).

3 METODOLOGIA

Para se ater aos critérios apresentados por Demo (2000) de “ser ciência” (coerência, consistência, originalidade e objetividade), 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).

Para a etapa exploratória, foi realizada pesquisa secundária de legislações do PNAE e materiais técnicos do FNDE, disponíveis ao público em seu *site* (www.fnde.gov.br), juntamente de pesquisa bibliométrica de literatura especializada sobre o CAE.

A etapa descritiva buscou descrever o contexto de atuação do Controle Social do PNAE (em especial, no Estado do Paraná), sob as dimensões de normativos e organizacional, com base nos materiais coletados na fase exploratória. Também nesta fase, selecionou-se uma amostragem de Entidades Executoras (EEx – prefeituras e Secretaria Estadual de Educação) para verificar o nível de informações e transparência sobre os atos dos respectivos CAEs em *sites* institucionais das gestões. Por fim, para a etapa analítica, houve a pesquisa das bases de informações sobre sua sistematização e triangulação com os resultados das etapas anteriores, para extrair conclusões acerca desse aspecto do Controle Social do PNAE.

Como critérios para seleção de amostra, utilizaram-se indicadores, a relação de municípios paranaenses entre os 100 maiores Produtos Internos Brutos (PIBs) municipais do Brasil e a relação de municípios com maior coeficiente no Índice IPARDES de Desenvolvimento Municipal – Dimensão Educação (IPDM-E) de 2016. Assim, a amostra de 145 municípios selecionados foi agregada também à gestão estadual, de forma a permitir uma análise de CAEs de 146 diferentes unidades 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 como nas páginas institucionais, geralmente voltadas para a população como um todo.

Após verificação dos *sites* das EEx, seis parâmetros de avaliação das informações disponíveis foram aplicados: espaço em *site* oficial (independe se é 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 esses 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).

4 RESULTADOS

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). Também 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 n. 6, de 2020, complementa essas competências com sete atribuições. Para melhor compreensão na inter-relação entre competências e atribuições do CAE, estas foram subdivididas em quatro blocos temáticos, baseados no fluxo de procedimentos e ações delimitados para a atuação dos membros do conselho. Estes são apresentados no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Relação de Competências e Atribuições do CAE

| TÓPICOS | COMPETÊNCIAS Art. 19, Lei 11.947, de 2009 | ATRIBUIÇÕES Art. 44, Resolução FNDE n. 6, 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 à transparência e não omissão diante da 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 pelos autores (2020), com base na Lei 11.947/2009 e Resolução FNDE n. 6/2020.

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 (IPARDES, 2017). Via pesquisa em 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 dos 400 CAEs paranaenses (municipais e estadual).

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

| PERÍODO DO MANDATO | 2017/2021 | 2018/2022 | 2019/2023 | TOTAL |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|--------------|
| N. de CAEs | 197 | 162 | 41 | 400 |

Fonte: elaborada pelos autores (2020), com base na Ferramenta Espelho do CAE (2020), disponível em <https://www.fnnde.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 acompanha, de alguma forma, o tempo de mandatos dos gestores municipais.

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

| STATUS JUNTO AO FNDE | N. CAES | MEMBROS (TITULARES E SUPLENTES) | N. CAES |
|-----------------------------|----------------|--|----------------|
| Válidos | 369 | 14 | 399 |
| Diligenciados | 31 | 21 | 01 |

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

Em relação ao *status* cadastral dos conselhos, como demonstrado na Tabela 2, 92% (n=369) dos CAEs apresentavam situação regular (“Válidos”) e os 8% restantes (n=31) estavam classificados como “Diligenciados”, ou seja, com alguma pendência, porém, sem a motivação desta. 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. Esses devem ser oriundos de diferentes segmentos, como representantes de trabalhadores da educação (2), pais de alunos (2), sociedade civil (2) e representantes do Poder Executivo (1) local (BASSO *et al.*, 2018; BRASIL, 2009).

Os dados da Tabela 2 indicam 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. Esses números consideram tanto titulares como suplentes e, no caso específico do CAE Estadual, este foi o único que apresentou composição com o dobro do mínimo estabelecido pela legislação.

Para compreender um pouco dos desafios e potenciais de membros dos CAEs paranaenses em exercer uma de suas atribuições, a Tabela 3 apresenta distribuição do número de conselheiros entre as escolas das redes municipal e estadual. Foram desconsiderados, nesta análise, os números de escolas filantrópicas e conveniadas. Também foi proposto um cenário sem impeditivo de infraestrutura, acesso facilitado e igual divisão de atividades entre membros, por exemplo. Foram contempladas divisões entre escolas no período de 10 meses, e o intervalo de tempo para a realização das visitas buscou representar, também, a dinâmica dos calendários escolares de 200 dias letivos, que, além de contar como o quantitativo mínimo de aulas, é parte da base de cálculo de repasse de recursos federais (BRASIL, 2020).

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

| ESCOLAS | N. EEX | ESCOLA POR CONSELHEIRO* | MÁX. DE VISITAS EM 10 MESES |
|--------------|------------|-------------------------|------------------------------------|
| 1 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 | - | - | Mín. 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 2.132 | - | - | Mín. de visitas/semana em 10 meses |
| 2.133 | 1 | 152 | Aprox. 4 |
| TOTAL | 400 | | |

*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 7 titulares.

Fonte: Elaborada pelos autores (2020), com base nos dados disponíveis no site da Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR, 2020), disponível em: <http://www.consultaescolas.pr.gov.br/consultaescolas-java/pages/templates/initial2.jsf;jsessionid=pUJ04doMnxqnCJafj4r0HDxxTcclnFQUHtskHHa5.sseed75003?windowId=712&codigoMunicipio=&codigoNre=> e <http://www4.pr.gov.br/escolas/frmPesquisaEscolas.jsp>

Mesmo considerando essas “condições ideais”, elas não seriam suficientes para uma atuação equânime e homogênea entre conselhos das diversas 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 desse grupo, há conselhos que teriam potencial para muito mais.

Mesmo ao se analisarem somente municípios com no máximo 12 escolas em sua rede, permanece um número significativo de CAEs (n=296, 74%), que, em tese, teriam plenas condições de realizar visitas mensais ou bimestrais em cada unidade escolar. Nesse sentido, ao analisar somente esse 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 7 titulares. Um número de escolas superior a esse limite já representaria, virtualmente, uma barreira para viabilizar o acompanhamento mínimo do CAE às escolas em EEx paranaenses com esse perfil.

Se a relação conselheiro/escola nos municípios mais populosos do Paraná se apresentaria como hipoteticamente factível, mas de desafiadora execução, os dados da Tabela 3 demonstram que o mesmo não ocorre com o Conselho Estadual 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 bastaria o planejamento em meses para melhor compreensão de seus desafios. Desta forma, a relação conselheiro/escola foi ajustada, considerando o número de semanas contidas em 10 meses. O resultado demonstrou que os membros do CEAE necessitariam de ao menos um dia por semana para conseguir acompanhar todas as unidades estaduais.

Outra atribuição do CAE e obrigação das EEx que pode auxiliar a compreender potencialidades e limitantes da atuação do Controle Social no PNAE é a transparência de suas

ações e disponibilização das informações e/ou relatórios. A Resolução FNDE n. 6, de 2020, determina que esses dados devem constar nas plataformas oficiais, mas sem apresentar mais detalhes. Assim, a Tabela 4 a seguir apresenta uma caracterização de informações elegidas como mínimas para que qualquer cidadão ou cidadã tenha como compreender e/ou acionar o CAE dessas localidades.

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) | ALUNADO (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 |
| CASCATEL | 0,8638 | 11.374.861 | 3.611.092 | 32.329 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| ARAUCÁRIA | 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 D'OESTE | 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 |
| VERÊ | 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 |
| TOTAL DE EEx | 22 | TOTAIS | 119.663.462,60 | 0 | 22 | 9 | 17 | 10 | 5 | 9 |

Fonte: Elaborada pelos autores (2020), com base em IPARDES (2020), FNDE (2020) e sites oficiais das Entidades Executoras.

Entre as EEx da amostragem, é possível verificar que o fator “maior PIB” não é condição obrigatória para classificação dos municípios em “Alto Desempenho” do IPDM-E. Isso porque metade dos oito municípios paranaenses com maior PIB entre 100 municípios brasileiros

apresentou resultados inferiores ao coeficiente mínimo de 0,8001 para essa faixa classificatória. Quatro municípios entre os maiores PIBs foram classificados como “Médio Desempenho”, mas em colocação de “ranqueamento” muito diferentes entre si. Por ser um índice exclusivamente municipal, o Estado não apresentou classificação nesta relação.

Ao mesmo tempo, entre os 146 das gestões avaliadas, apenas 15% (n=22) 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 foi usual entre as gestões paranaenses à luz de outros exemplos, como em Basso *et al.* (2018). Porém, mesmo entre esse grupo, também se verificou que a qualidade das informações apresentadas por algumas gestões e CAEs era questionável.

O primeiro fator a se ressaltar é a 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), Vitorino dispunha de seus dados em um banco do *site* de transparência do município, sendo disponibilizado apenas com ferramenta de buscas da plataforma. Em três *sites*, havia apenas o espaço previsto para informações sobre o CAE.

Apesar de somente 9 das 22 EEx apresentarem informações básicas e introdutórias sobre o CAE, as situações variaram radicalmente em relação ao conteúdo. Na página virtual de Ribeirão do Pinhal, havia apenas um parágrafo sobre o CAE, enquanto em sete gestões mais complexas, como a estadual, Curitiba e São José dos Pinhais, apresentavam-se, além de um breve descritivo sobre o conselho, anexos das legislações do PNAE e, em alguns desses casos, também o Regimento Interno.

Porém, o conteúdo frequentemente mais observado nos *sites* era a composição ou lei de criação do CAE (n=17). Nos casos específicos de Arapongas, Mallet, Realeza, Verê e Vitorino, esses dados estavam dispostos apenas na forma de documentos anexos. Em outros casos, como em Cascavel, Maringá e Ribeirão do Pinhal, havia uma descrição da relação de membros e entidades representadas, variando o seu nível de detalhamento.

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

Em relação à informação de meios de contatar o CAE, 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 de Maringá, era possível verificar, inclusive, que havia 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, estes se revelaram como a informação menos disponível para consulta pública (n=5). Porém, 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.

O último parâmetro para avaliação foi em relação à documentação de ações dos CAEs paranaenses 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 relatou a reunião anual de apreciação das prestações de contas. Toledo apresentou continuidade do histórico até apenas o primeiro trimestre de 2018, enquanto Itapejara d'Oeste teve seu último registro em maio de 2019.

Ainda em relação à documentação de ações, pode-se afirmar que tanto Londrina como Maringá lideraram em quesito de detalhamento e respectiva qualidade das informações ofertadas. Não por acaso, essas duas gestões apresentaram resultados positivos para todos os parâmetros estabelecidos. Ao mesmo tempo, São José dos Pinhais, apesar de ter o mesmo somatório, revelou uma peculiaridade, a de que suas ações registradas se concentraram especialmente entre 2017 e 2018. A relação de atas de reunião dos CAEs, disponíveis para pesquisa nos *sites* das respectivas Eex, encontra-se na Tabela 5 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

| N. de Reuniões com Atas Disponíveis | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 (1º semestre) |
|--|-------------|-------------|-------------|---------------------------|
| Araucária | 15 | 16 | 15 | 0 |
| Curitiba | 12 | 12 | 10 | 4 |
| Itapejara D'oeste | 1 | 8 | 1 | 0 |
| Londrina | 0 | 13 | 15 | 2 |
| Maringá | 10 | 15 | 10 | 1 |
| São José dos Pinhais | 10 | 12 | 0 | 0 |
| Toledo | 6 | 3 | 0 | 0 |
| Verê | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Vitorino | 0 | 3 | 4 | 3 |

Fonte: Elaborada pelos autores (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 quatro 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).

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. 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 correspondentes à numeração completa do período. Itapejara d'Oeste e Verê também demonstraram inconsistências em relação à documentação apresentada.

5 CONCLUSÃO

O CAE, apesar de se apresentar como uma importante instância para a atuação da sociedade no PNAE, tem apresentado diversas dificuldades para sua atuação participante e promotora democrática da gestão do programa. Seja por questões na sua estruturação, seja por diferentes compreensões sobre seu papel e aspectos relacionados aos jogos de poder, verifica-se

que os dados públicos federais disponibilizados sobre os CAEs, isoladamente, demonstram-se insuficientes para avaliar como se dá a operacionalização do controle social.

Em relação ao exercício do acompanhamento das unidades escolares, possivelmente uma das atribuições mais imperativas para efetivar o Controle Social, os resultados apontam que os CAEs apresentam desafios em dimensões diversas, sendo necessário o aprofundamento sobre as implicações para atuação de qualidade em gestões com níveis de complexidade diferentes.

Ao se deparar com um determinado quantitativo de unidades escolares em que se avalia ser inviável visitar com periodicidade anual, conselheiros e conselheiras necessitarão de estratégias de priorização de algumas unidades, em detrimento das demais. Essa situação pode gerar até mesmo uma percepção distorcida sobre a sua própria rede de ensino, se em comparação com o potencial de um CAE de uma pequena cidade. Devido ao contexto desse exemplo, a possibilidade de realizar visita mensal a todas as unidades permitiria, em tese, uma melhor leitura sobre a operacionalização, qualidade dos alimentos ofertados e, até mesmo, sua efetividade. Por sua vez, membros do CAE conscientes de seu papel de acompanhamento e possibilidade de influir na Política Pública teriam, conceitualmente, mais condições de colaborar na promoção de uma alimentação escolar alinhada aos princípios do PNAE (BOSQUILIA; PIPITONE, 2019), 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 esse, os conselhos demandarão também de maior *expertise* de seus membros, para se organizar, propor e executar rotinas que atendam a essa atribuição. Demandarão, ainda, 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. Esse grau de complexidade exigirá, por sua vez, recursos humanos também capazes de atender adequadamente a essas demandas, com uma dedicação de carga horária superior àquela que possivelmente seria exigida de um quadro similar em um município com 50 mil ou 200 mil habitantes, por exemplo.

Em outras palavras, percebe-se, com esses poucos dados gerais, que há escalas diferenciadas de responsabilidades e complexidades para atuação de conselheiros e conselheiras da alimentação escolar paranaense. Atentar para esse ponto pode auxiliar em uma análise de atuação de CAEs que considere também uma graduação entre diferentes níveis em meio a 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.

Já em relação à prestação de informações e transparência, a amostra de 36,5% CAEs do Paraná revelou uma situação preocupante, com apenas 15% (n=22) de gestões apresentando ao menos algum espaço nos *sites* institucionais, para divulgação do CAE. Porém, mesmo esse pequeno recorte demonstrou uma variação muito ampla e divergente entre os dados disponibilizados, desde a oferta apenas de um espaço nos referidos *sites*, até um espaço contendo as principais e relevantes informações acerca da atuação do CAE. Entre alguns exemplos, a sua composição, documentos oficiais, calendário de atuação e canais para contato com o CAE.

Porém, mesmo com esse grupo, a análise do conteúdo disponibilizado indicou que apenas 6% (n=9) de todos os CAEs pesquisados disponibilizaram suas atas para livre consulta ao público. Assim, a atuação de conselhos paranaenses majoritariamente se demonstrou pouco ou nem um pouco transparente, considerando-se aqui apenas as vias oficiais. Ao mesmo tempo, esses

resultados demonstram que há uma grande lacuna para a observação e sistematização sobre a atuação do Controle Social, apenas com dados públicos, o que, por sua vez, afeta na qualidade da informação disponibilizada a gestores, planejadores e pesquisadores das áreas relacionadas à gestão pública.

Neste sentido, implementar regulações que fortaleçam tanto a Lei de Acesso à Informação quanto a Legislação do PNAE sobre a transparência de atuação do CAE, estabelecendo critérios e informações mínimas a se disponibilizar, mostra-se como medida que poderia auxiliar nesse processo. Porém, é importante salientar que a aplicação de regulamentação, por si, não será suficiente. Assim, ações de sensibilização, capacitação e promoção ao monitoramento tanto do Controle Social como do Controle Burocrático em relação a esse ponto específico são consideradas necessárias para estruturar uma cultura de acompanhamento e participação democrática.

REFERÊNCIAS

AMORIM, A. L. B. de, RIBEIRO, J. R. S. e BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública* [on-line], Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1134-45, 2020. Doi: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200349x>

ANJOS, M. C. R.; MUNIZ, D. M.; SOUZA, S. F. *Orientações para a Eleição dos Conselheiros do CAE: Quando a participação cidadã promove uma alimentação escolar adequada e saudável*. Curitiba: FNDE, 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=14572:orienta%C3%A7%C3%B5es-para-a-elei%C3%A7%C3%A3o-dos-conselheiros-do-cae>. Acesso em: 3 ago. 2020.

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, p. 134-144, jul. 2019. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/10987>. Acesso em: 3 ago. 2020.

BASSO, D. HUBNER, GRZBOVSKI, D., LOPES, I. D., KRUGER, R. F. *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. 134-44, jan. 2018.

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

BOSQUILIA, S. G. C. C.; PIPITONE, M. A. P. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Soberania Alimentar. *SALUSVITA*, Bauru, v. 38, n. 1, p. 97-109, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Sobre o Salário Educação. *Centros Colaboradores e UAE*, Brasília-DF, 2020a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-centros-colaboradores-e-uae>. Acesso em: 2 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução n. 2*, de 9 de abril de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. Brasília, DF, 2020b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Lei n. 11.947*, 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.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

CASTRO, I. R. R. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 01-04, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2019000200101&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 2 ago. 2020.

CICONELLO, A. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. *Portal Cebes*, Rio de Janeiro, 2014 [Estudo de caso escrito como contribuição ao livro *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International, 2008]. 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.

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

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

CÔRTEZ, S. V. Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago. *Anais [...]*. Santiago: CLAD, 2005. p. 18-21.

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

FERREIRA, D. M., BARBOSA, R. M. S., FINIZOLA, N. C., SOARES, D. S. B., HENRIQUES, P., PEREIRA, S., CARVALHOSA, C. S., SIQUEIRA, A. B. F. S., DIAS, P. C. Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. *Revista de 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. Acesso em: 9 ago. 2020.

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

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

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

GONÇALVES, H. V. B., CUNHA, D. T., STEDEFELDT, E., ROSSO, V. V. Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. *Ciência. Rural*, Santa Maria, v. 45, n. 12, p. 2267-73, dez. 2015.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). *Os vários Paranás: as espacialidades socioeconômico-institucionais no período 2003-2015*, Curitiba, 2017. Disponível em: http://www.ipardes.pr.gov.br/sites/ipardes/arquivos_restritos/files/documento/2019-09/varios_paranas_relatorio_2017.pdf. Acesso em: 5 dez. 2020.

KROTH, D. C., GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. *Ciência & Saúde Coletiva*. Cidade, v. 25, n. 10, p. 4065-76, 2020. Doi: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202510.31762018>

MACHADO, P. M. O., SCHMITZ, B. A. S., GONZÁLEZ-CHICA, D. A., CORSO, A. C. T., VASCONSELOS, F. A.G., GABRIEL, C. G. Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 12, p. 4153-64, dez. 2018.

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

PEIXINHO, A. M. L. A. *Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE*. 2011. 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. Acesso em: 1º jun. 2018.

MARRARA, T. Direito administrativo e novas tecnologias. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 256, n.1, p. 225-51, jan./abr. 2011.

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, DF, v. 34, n. 98, p. 63-72, out./dez. 2003.

PEDRAZA, D. F. MELO, N. L. S., SILVA., F. A., ARAÚJO, E. M. N. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, p. 1551-60, maio 2018.

ROCHA, N. P., FILGUEIRAS, M. S., ALBUQUERQUE, F. M., MILAGRES, L. C., CASTRO, A. P. P., SILVA., M. A., COSTA, G. D., PRIORE, S. E., NOVAES, J. F. Análise do programa nacional de alimentação escolar no município de Viçosa, MG, Brasil. *Revista de 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. Acesso em: 9 ago. 2020.

SCHWARTZMAN, F. MORA, C. A. R., BOGUS, C. M., VILLAR, B. S. Antecedentes e elementos da vinculação do programa de alimentação escolar do Brasil com a agricultura familiar. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 12, 2017.

SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*., Salvador, v. 9, n. 24, p. 115-37, ago. 2002.

Sobre os autores:

Christian Luiz da Silva: Pós-doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Economista pela UFSC. Bolsista de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Professor do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade (PPGTE), do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGP) e do Departamento de Gestão e Economia da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). **E-mail:** christianlsilva76@gmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-4074-5184>

Dalton Metz Muniz: Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Nutricionista pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Assessor técnico do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar do Paraná (CECANE-PR). **E-mail:** daltonmuniz@hotmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0002-8652-1418>