

## DESAFIOS À ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

### CHALLENGES TO SCHOOL FOOD ADVICE ACTIVITIES

*Hudson Augusto Silva de Castro*<sup>1</sup>

*Evaldo José da Silva*<sup>2</sup>

*Lidiane Nazaré da Silva Dias*<sup>3</sup>

*Cristiano Descovi Schimith*<sup>4</sup>

#### Resumo

Ainda hoje uma parcela da população brasileira tem como única refeição diária aquela que é servida no ambiente escolar. Desta forma, políticas públicas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que, dentre outros objetivos, visa garantir a disponibilização da merenda escolar, precisam ter suas ações efetivadas. Para tanto, o controle social deve ser presente. O Conselho de Alimentação Escolar (CAE), portanto, deve atuar com o intuito de fiscalizar sua execução e apontar irregularidades nas ações. Assim sendo, vê-se como importante identificar o perfil dos membros desses conselhos e os fatores que impactam em sua atuação. Com o objetivo de identificar e analisar os desafios dos Conselhos de Alimentação Escolar para sua efetividade a partir dos fatores que impactam a ação dos conselheiros, a presente pesquisa utilizou como fonte de dados entrevista realizada com 37 conselheiros do estado do Pará. Como resultados identificou-se que a falta de conhecimentos técnicos, de transporte, de recursos financeiros e de local adequado para a realização de reuniões dificultam a realização das atividades dos Conselhos de Alimentação Escolar, o que leva ao questionamento se as políticas do PNAE estão de fato sendo efetivadas.

**Palavras-Chave:** Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Controle Social. Pressupostos de Participação.

---

Manuscript first received/Recebido em: 06/08/2020

Manuscript accepted/Aprovado em: 29/11/2020

<sup>1</sup> Pós-Graduado em Auditoria em Organizações do Setor Público. Professor do curso de Administração da Faculdade Paraense de Ensino (FAPEN). Belém, Pará, Brasil. E-mail: [hud\\_augusto@yahoo.com.br](mailto:hud_augusto@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Doutorado em Ciências Contábeis. Professor da Faculdade de Ciências Contábeis (FACICON) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: [prof.evaldo.ufpa@hotmail.com](mailto:prof.evaldo.ufpa@hotmail.com).

<sup>3</sup> Doutorado em Ciências Contábeis. Professora da Faculdade de Ciências Contábeis (FACICON) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: [lidianedias@ufpa.br](mailto:lidianedias@ufpa.br).

<sup>4</sup> Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas. Professor da Faculdade de Ciências Contábeis (FACICON) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: [cristiano.schimith@gmail.com](mailto:cristiano.schimith@gmail.com).

### **Abstract**

*Even today, a portion of the Brazilian population has the only daily meal that is served in the school environment. Thus, public policies such as the National School Feeding Program (PNAE), which, among other objectives, aims to ensure the availability of school meals, need to have their actions implemented. For that, social control must be present. The School Food Council (CAE), therefore, must act in order to inspect its execution and point out irregularities in the actions. Therefore, it is seen as important to identify the profile of the members of these boards and the factors that impact their performance. In order to identify and analyze the challenges of the School Meals Councils for their effectiveness based on the factors that impact the action of the counselors, this research used as a data source an interview with 37 counselors from the state of Pará. the lack of technical knowledge, transportation, financial resources, and an adequate place to hold meetings makes it difficult to carry out the activities of the School Meals Councils, which leads to the question of whether the policies of the PNAE are actually being implemented.*

**Keywords:** *National School Feeding Program (PNAE). School Meals Council (CAE). Social Control. Assumptions for Participation.*

## **1 INTRODUÇÃO**

As políticas públicas definem como serão distribuídos os benefícios sociais em âmbito nacional. Em sua maioria, elas são elaboradas pelo governo central, detentor dos recursos financeiros, e implementadas pelos governos locais, fazendo com que, por vezes, as especificidades dos diferentes entes federativos implementadores não sejam consideradas (SABATIER, 1986; MATLAND, 1995; MOTA, 2020).

Como consequência, existem discrepâncias entre as políticas estabelecidas e as ações executadas (GASSNER; GOFEN, 2018). Isso ocorre, dentre outros fatores, porque o processo de implementação é influenciado, por exemplo, por aspectos sociais e pelos *street-level bureaucrats* (ALBUQUERQUE; DOMENE, 2018; FERREIRA *et al.*, 2020).

Um dos mecanismos instituídos pela Constituição Federal para tentar controlar esse tipo de situação é a participação cidadã, seja de forma individual ou representada por instituições apropriadas e legítimas para essa atividade, como os conselhos de políticas públicas (BANDEIRA *et al.*, 2013; PEDRAZA *et al.*, 2018; BALESTRIN; SUDBRACK, 2019). Os conselhos são responsáveis por acompanhar (e julgar) as diferentes fases das políticas públicas, passando pelo planejamento, execução e prestação de contas. A existência deles deveria conduzir para a representação ativa dos interesses gerais da sociedade.

Os conselhos de políticas públicas devem ser espaços democráticos, responsáveis por verificar se a parcela da população atingida por determinada política está de fato sendo beneficiada (PRESOTO; WESTPHAL, 2005; TATAGIBA, 2005; BANDEIRA *et al.*, 2013; PEDRAZA *et al.*, 2018; BALESTRIN; SUDBRACK, 2019). Não obstante, eles são caracterizados como intermediadores de conflitos, uma vez que possuem composição plural e heterogênea, sendo representados tanto pela sociedade civil, pelos prestadores e beneficiários das políticas públicas, quanto pelo governo em seus diferentes âmbitos (TATAGIBA, 2005; PRESOTO; WESTPHAL, 2005; BALESTRIN; BANDEIRA *et al.*, 2013; PEDRAZA *et al.*, 2018; SUDBRACK, 2019).

Um exemplo de política pública na qual há previsão do papel de conselho enquanto espaço de participação e controle social é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que visa a efetividade de um direito social estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º: o direito à alimentação. O PNAE funciona de forma a garantir a distribuição diária de alimentos para alunos da educação básica (englobando educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público) (PNAE, 2020).

Atrelado a política de segurança alimentar e nutricional, o PNAE objetiva garantir ao menos uma refeição diária com qualidade nutricional aos estudantes (sendo a única alimentação do dia para muitos dos beneficiários). Para o constante acompanhamento do Programa foram criados os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), cabendo a eles não apenas monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros do PNAE, mas também avaliar a prestação de contas do gestor, o desempenho do Programa nas escolas e as estruturas que o compõem, com o intuito de verificar a efetividade do mesmo.

Partindo desse leque de responsabilidades do CAE, a premissa desta pesquisa é de que as características individuais atitudinais (como assertividade, proatividade e ética, por exemplo), cognitivas e de conhecimento dos membros que compõe o conselho (variável independente) impacta na sua atuação enquanto responsáveis pelo acompanhamento do PNAE (variável dependente) (JEROME, 2018; BORTOLI; KOVALESKI, 2019; BORGES; NETO, 2020). Assim, a presente pesquisa tem por objetivo identificar e analisar os desafios dos Conselhos de Alimentação Escolar para sua efetividade a partir dos fatores que impactam a ação dos conselheiros.

Para o alcance do objetivo foram analisados os resultados de um levantamento realizado pela Rede de Controle da Gestão Pública do Pará (Rede de Controle) por meio do Grupo de Trabalho dos CAE (GTCAE), o qual realizou entrevistas com conselheiros dos CAEs de sete municípios do estado do Pará.

Espera-se contribuir com o campo ao discutir dados empíricos relacionados com a literatura, identificando problemas que impactam na efetividade do monitoramento do PNAE e o distanciam do alcance de sua efetividade, buscando contribuir com a discussão de soluções que alcancem compatibilidade entre perfil e atividades a serem desenvolvidas.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O controle nutricional dos alimentos servidos às crianças é fator crucial para que estas obtenham crescimento e desenvolvimento adequados (GALLINA *et al.*, 2012; PASSOS *et al.*, 2020). Contudo, uma parcela dos estudantes brasileiros tem na merenda escolar a sua única refeição do dia (SILVA; CARDOSO, 2011; CARNEIRO *et al.*, 2020). Assim sendo, mecanismos devem ser adotados para que a alimentação escolar, essencial para o crescimento e desenvolvimento de crianças, seja servida de forma regular e adequada.

A fiscalização e acompanhamento da execução das atividades do PNAE são realizadas pelos CAEs. Tendo em vista que o Programa contribui para a democratização do direito ao acesso à alimentação, os conselhos possuem importante papel para a devida efetivação da política pública.

Em relação às atividades desenvolvidas, a que demanda maior atenção por parte dos conselheiros dos CAEs é a análise da prestação de contas da execução do PNAE e a elaboração do parecer referente à essa análise (BANDEIRA *et al.*, 2013). Contudo, do ponto de vista dos conselheiros, atividades como o acompanhamento e fiscalização da merenda escolar, a verificação da qualidade do que se é servido

e o acompanhamento de como os recursos são gastos, são vistos como prioritários (BANDEIRA *et al.*, 2013; PEDRAZA *et al.*, 2018; BALESTRIN; SUDBRACK, 2019).

Os conselheiros dos CAEs precisam passar por capacitações que contribuam para a execução de suas atividades. Dentre os temas, debatidos nessas capacitações, inclui-se o nutricional, visto que os cardápios das escolas devem estar em consonância com o que é estabelecido pelo PNAE em termos de necessidades nutricionais diárias e da cultura alimentar da região (GALLINA *et al.*, 2012; BANDEIRA *et al.*, 2013; PEDRAZA *et al.*, 2018; CESAR *et al.*, 2020).

Os conselheiros do CAE precisam possuir conhecimentos, também, da área financeira. Isso porque está sob a responsabilidade dos conselhos a elaboração de um parecer conclusivo acerca da execução do PNAE (BANDEIRA *et al.*, 2013; SILVA *et al.*, 2018). Tal parecer inclui a verificação de como o recurso repassado foi gasto e o que foi feito com o saldo remanescente (BANDEIRA *et al.*, 2013; SILVA *et al.*, 2018).

Neste sentido, analisar os relatórios de execução do PNAE é visto como necessário. Atualmente, tal atividade deve ser desenvolvida pelos conselhos de alimentação escolar (BANDEIRA *et al.*, 2013; SILVA *et al.*, 2018). Contudo, observa-se a aprovação da prestação de contas sem a devida análise, por exemplo, acerca de como os alimentos foram adquiridos (BANDEIRA *et al.*, 2013; PEDRAZA *et al.*, 2018).

Além da importante elaboração dos pareceres, a visita regular dos CAEs nas escolas contribui para a efetiva execução do PNAE. Com a presença frequente, o controle de estoque pode passar a ser executado de forma adequada (BANDEIRA *et al.*, 2013; PEDRAZA *et al.*, 2018) e o controle nutricional passa a ser efetuado (PEDRAZA *et al.*, 2018; CESAR *et al.*, 2020). Em consequência, as compras passam a ser realizadas de forma planejada, evitando desperdício de recursos públicos (BANDEIRA *et al.*, 2013). Ou seja, com a consolidação de uma rotina de trabalho, estas visitas podem contribuir para a efetiva execução do Programa (PEDRAZA *et al.*, 2018).

Quanto a composição do CAE, acredita-se que os beneficiários das políticas do PNAE devem estar devidamente representados nos mesmos, como previsto na legislação. A presença regular no âmbito escolar permite o conhecimento de sua dinâmica, bem como de suas reais necessidades, o que possibilita a tomada de decisão de forma mais assertiva (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019).

A composição adequada do CAE gera a expectativa de um efetivo exercício do controle social. Ou seja, para que o controle social ocorra por meio dos conselhos de políticas públicas, estes precisam ser diversificados quanto à presença representativa de diferentes esferas da sociedade (GALLINA *et al.*, 2012; BUVINICH, 2014), como, por exemplo, pais de alunos e professores (BUVINICH, 2014). Contudo, vê-se ainda a presença majoritária de representantes do setor público (GALLINA *et al.*, 2012), o que reduz a autonomia dos demais membros (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019).

Uma representação enviesada reflete uma atuação não necessariamente baseada no bem coletivo, mas sim em interesses políticos (GALLINA *et al.*, 2012). Tal fato traz à tona um regime ainda centralizador, que dificulta a participação da sociedade e questiona o efetivo exercício do controle social (GALLINA *et al.*, 2012).

Não obstante, o conselho de alimentação escolar deve ser um órgão democrático. Contudo, dizer que a gestão democrática ocorre pelo fato da composição do CAE ser formada por representantes de diferentes camadas da sociedade é uma meia verdade, visto que deve ser questionado quem são esses membros, qual classe eles representam e, sobretudo, como se dá a participação dos mesmos (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019).

Aponta-se, então, para uma possível pseudoparticipação da sociedade nos conselhos de alimentação escolar. Patemen (1992) classifica a pseudoparticipação como aquela em que o indivíduo recebe as informações, porém é persuadido a tomar determinadas decisões, o que cria um sentimento de participação, mas não necessariamente um ato participativo efetivo. Isto ocorre, por exemplo, quando o CAE possui um número considerável de membros que representam o poder público local (GALLINA *et al.*, 2012), tornando as decisões condicionadas na legitimação das ações executivas do PNAE (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019).

Observa-se que para o alcance dos objetivos do PNAE apenas a existência de um conselho de alimentação escolar não se é suficiente. Torna-se necessária a presença de um fomento que garanta o seu funcionamento (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019). Neste ponto observa-se o papel do governo local em subsidiar a execução das atividades desses conselhos (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019). O poder público, portanto, não deve ser um agente superior que surge para dificultar a execução das ações dos conselheiros, mas sim um parceiro potencializador de resultados (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019).

Outrossim, as decisões do CAE devem ser democráticas e tomadas em reuniões regulares. Apenas dessa forma, as ações do conselho não serão meramente informativas, mas sim relacionadas à democratização de direitos (BUVINICH, 2014; BALESTRIN; SUDBRACK, 2019). Contudo, observa-se ainda a não participação plena dos conselheiros nas reuniões do CAE, o que leva a questionar como as ações são planejadas (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019).

Apesar de serem estabelecidos de forma legal, os conselhos deparam-se com fragilidades. Tais fragilidades dificultam com que os CAEs, por exemplo, se consolidem como instrumentos efetivos de representação e participação social (JEROME, 2018; BORTOLI; KOVALESKI, 2019; BORGES; NETO, 2020). Das fragilidades encontradas na literatura apontam-se a falta de capacitação dos conselheiros, a insuficiência quando se trata de autonomia financeira, além do baixo apoio e reconhecimento por parte dos governos locais (JEROME, 2018; BORTOLI; KOVALESKI, 2019; BORGES; NETO, 2020).

Além das fragilidades supracitadas, a literatura aponta a questão de gênero como, também, um fator limitante para a atuação dos conselhos (BARROS, 2014). Isto ocorre, pois, a partir de pesquisas, aponta-se que a representação nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas possui uma significativa presença feminina (BARROS, 2014; LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010). Estas, entretanto, por vezes esbarram em dificuldades para exercerem suas atividades nos CAEs, visto as preocupações com as duplas e triplas jornadas (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010; BARROS, 2014).

### 3 METODOLOGIA

Para o alcance do objetivo do estudo, que é identificar e analisar os desafios dos Conselhos de Alimentação Escolar para sua efetividade a partir dos fatores que impactam a ação dos conselheiros, escolheu-se como população os conselhos situados em municípios do estado do Pará, por haver uma ação da Rede de Controle da Gestão Pública do Pará<sup>5</sup> sobre o tema, através do Grupo de Trabalho do

<sup>5</sup> A Rede de Controle é formada pelos seguintes órgãos: Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Estado do Pará (MP-PA), Controladoria Geral da União (CGU), Secretaria da Receita Federal (SRF), Secretaria de Estado da Fazenda (Sefa-PA), Polícia Rodoviária Federal (PRF), Polícia Civil (PC-PA), Polícia Federal (PF), Advocacia Geral da União (AGU), Auditoria Geral do Estado (AGE) e Auditoria Geral do Município de Belém.

CAE (GT-CAE), que busca contribuir com a melhoria da atuação dos CAEs. Desta forma, em uma posterior análise, será possível identificar o impacto dessa atuação da Rede de Controle nos CAEs.

Apesar da responsabilidade da fiscalização do PNAE ser compartilhada entre o CAE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é o órgão gestor do Programa, os Tribunais de Contas (da União, dos Estados e dos Municípios), a Controladoria-Geral da União (CGU), os Ministérios Públicos (federal e estaduais) e a sociedade (GABRIEL *et al.*, 2012), a ação conjunta da Rede de Controle fornece mais força às ações e discussão do tema. Tais características tornam os CAEs do estado do Pará como caso único, justificando a escolha da população da pesquisa (PATTON, 2014).

O GT-CAE, em 2017-2018, era composto por representantes do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA), Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA), Controladoria Geral da União (CGU) e Laboratório de Inovação e Controle no Setor Público da UFPA (LAIC/UFPA), o qual não compõe a Rede de Controle, mas foi convidado a integrar esse GT em virtude de ação anterior relacionada à alimentação escolar.

Por meio de ação do GT-CAE, em 2017, foram entrevistados trinta e sete conselheiros dos CAEs de sete municípios do estado do Pará<sup>6</sup>, cujos dados primários levantados geraram relatórios técnicos de entidades pertencentes a Rede de Controle e foram a base para a presente pesquisa. O questionário utilizado para a realização das entrevistas foi composto por perguntas fechadas.

Os perfis dos sete municípios estão presentes na Tabela 1 (optou-se por não identificar os municípios que fizeram parte da pesquisa).

Partindo-se do método dedutivo, foi realizada uma análise entre informações levantadas pelo GT-CAE e a literatura pesquisada.

#### 4 RESULTADOS E ANÁLISE

A partir da aplicação do questionário foram obtidos dados acerca da atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar, bem como as características individuais de cada conselheiro.

Os dados foram consolidados e agrupados na Tabela 1 que está dividida em três categorias: (i) dados estatísticos acerca do município, que foram obtidos por meio de fontes documentais, (ii) perfil dos CAEs e (iii) fatores que impactam em suas atuações.

**Tabela 1** - Descrição dos Casos e Resultados.

Casos	1	2	3	4	5	6	7
Dados Estatísticos dos Municípios							
<i>População aproximada (mil)</i>	>400	>400	50	150	100	100	15
Perfil dos CAEs							
<i>% dos Conselheiros entrevistados com educação formal na área financeira ou nutricional</i>	0	33%	17%	0	0	0	0
<i>% dos Conselheiros entrevistados vinculados ao poder público</i>	33%	17%	33%	40%	50%	67%	100%
<i>% de Conselheiras mulheres</i>	100%	67%	83%	60%	75%	67%	25%
Fatores que Impactam nas Atuações dos CAEs							
<i>O CAE possui regimento interno</i>	Sim*	Sim	Sim	Sim	Sim	Desconhecido*	Não*
<i>O CAE possui local para a execução das atividades</i>	**	Não*	Sim	Sim*	Sim	Sim	Não

<sup>6</sup> Os conselheiros do CAE do Estado do Pará também foram entrevistados, mas para fins de melhor transferibilidade dos resultados, optamos por excluí-lo da análise por considerar que as peculiaridades dos mesmos não eram passíveis de comparação com CAEs municipais (por exemplo, a distribuição geográfica das escolas estaduais dispersas por diferentes municípios do estado).

<i>O CAE possui transporte para a realização das atividades</i>	Sim*	Sim*	Sim	Sim	***	Não*	Não
<i>% de Conselheiros que identifica a necessidade de apoio técnico para melhor desenvolver suas atividades</i>	67%	78%	61%	73%	58%	50%	75%
<i>O CAE recebe apoio ou suporte da prefeitura para exercer as suas atividades</i>	Desconhecido*	Sim*	Sim	Não*	Sim	Não*	Sim*
<i>% de Conselheiros entrevistados que recebem capacitação</i>	33%	0%	33%	60%	50%	0%	25%
<i>O CAE possui recursos financeiros para execução de suas atividades</i>	Não*	Desconhecido*	Não	Não	Não*	Não*	Não

Fonte: Dados da pesquisa.

Notas:\*Item em que houve divergência nas respostas dos conselheiros dos mesmos CAEs; consideramos como válida a resposta que foi expressa pela maioria dos entrevistados. \*\*Inconclusivo: houve divergência nas respostas dos conselheiros dos mesmos CAEs, sendo que 50% responderam ‘sim’ e 50% responderam ‘não’. \*\*\*Inconclusivo: houve divergência nas respostas dos conselheiros dos mesmos CAEs pois 50% responderam ‘não’ e 50% responderam ‘não saber’.

Os CAEs são compostos majoritariamente por mulheres (seis dos sete pertencentes a amostra), confirmando o que já havia sido identificado por Barros (2014). A literatura anterior já evidencia que as mulheres se mostram mais engajadas e participativas em ações ligadas a temas sociais do que os homens (LÜCHMANN; ALMEIDA, 2010; BARROS, 2014).

Os CAEs possuem o papel de fiscalizar a efetivação do PNAE. Contudo, de que forma esta fiscalização ocorrerá se os conselheiros não possuem o conhecimento necessário para identificar irregularidades? Além disso, como a avaliação nutricional do que está sendo servido nas escolas será realizada, se os CAEs não possuem membros com conhecimento técnico para tal?

Quanto à formação dos conselheiros, observou-se que 47% dos entrevistados não possuem graduação. Não obstante, dos que possuem, apenas um é em um curso ligado à área financeira e dois à nutrição. Tendo em vista que uma das principais atribuições dos conselheiros é a fiscalização e a análise de documentos financeiros e contábeis (BANDEIRA *et al.*, 2013; SILVA *et al.*, 2018;), a falta de qualificação pode ser um ponto crítico para o sucesso da atuação dos CAEs, sobretudo nas entidades pesquisadas. Além disso, a baixa presença de conselheiros com conhecimentos nutricionais faz com que o controle nutricional dos alimentos servidos não seja supervisionado pelas atribuições técnicas, comprometendo assim a qualidade alimentar e impactando no processo nutricional das crianças atendidas (CESAR *et al.*, 2020).

Encontrou-se indícios de que a maioria dos conselheiros não possui expertise necessária para a execução de atividades que exigem conhecimentos técnicos, principalmente ao se observar que 62,2% dos conselheiros entrevistados deram resposta negativa ao serem questionados se o CAE acompanha os processos licitatórios para a aquisição de alimento escolar, ou os 59,5% que deram as mesmas respostas negativas quanto ao cumprimento da obrigatoriedade de aquisição de 30% de alimentos provenientes da agricultura familiar.

Acredita-se que a partir do momento em que o CAE possui uma capacitação adequada, a análise dos relatórios de execução passa a ser realizada de forma correta (BANDEIRA *et al.*, 2013; PEDRAZA *et al.*, 2018; JEROME, 2018; BORTOLI; KOVALESKI, 2019; BORGES; NETO, 2020). Assim como também foi identificado na presente pesquisa, a capacitação dos conselheiros do CAE é vista como necessária para aumentar a possibilidade de um efetivo controle social.

Tendo em vista que tal necessidade foi também apontada no Acórdão nº 1027/2018, torna-se válido, em pesquisas futuras, identificar se após essa implementação houve melhoras na atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar.

A necessidade de apoio por parte da prefeitura é vista como necessária na fala de 67,56% dos conselheiros. Não obstante, desses que relatam a necessidade de apoio, 92% afirmam ser imprescindível ou muito necessário o apoio quanto a capacitação para subsidiar o desenvolvimento de suas atividades nos CAEs. O que parece contraditório quando identificamos que 62,16% dos conselheiros afirmam receber apoio técnico do governo local. Questiona-se, portanto, de que forma este apoio ocorre e, sobretudo, se é de fato o suficiente.

A falta de capacitação, apontada por 73% dos conselheiros entrevistados, pode ser um dos principais fatores que dificultam a execução de suas atividades de forma efetiva, impactando a inexistência de parecer técnico, como relativos à prestação de contas e qualidade alimentar, por parte dos CAEs pesquisados. Essa falta de capacidade técnica para julgar pode ser o que contribui com o fato de 95% dos conselheiros afirmarem nunca terem detectado irregularidades na execução dos recursos financeiros do PNAE.

Diante da dificuldade em executar atividades que demandem conhecimentos técnicos, o poder público local poderia subsidiar a execução de tais atividades por meio de capacitações (JEROME, 2018; BORTOLI; KOVALESKI, 2019; BALESTRIN; SUDBRACK, 2019; BORGES; NETO, 2020). A partir destas capacitações os conselheiros serão capazes, por exemplo, de identificar irregularidades na prestação de contas acerca da execução do PNAE, bem como avaliar a qualidade nutricional dos alimentos servidos.

Tendo em vista que os conselheiros trabalham de forma voluntária (BALESTRIN; SUDBRACK, 2019), questionou-se como o CAE custeia as suas atividades. Foi constatado, nas respostas, que nenhum dos CAEs pesquisados dispõe de recursos financeiros para a execução de suas atividades. Observa-se que tal carência pode afetar diretamente a atuação dos conselheiros, uma vez que nem todos podem dispor de condições financeiras suficientes para comparecer às reuniões e visitar as escolas, por exemplo.

Dos entrevistados, 46% afirmaram não dispor de transporte para a realização de suas atividades. O meio de locomoção é visto como relevante entre os conselheiros, principalmente porque há uma quantidade considerável de escolas que pertencem a zona rural, onde o acesso se torna difícil por parte daqueles que residem no centro da cidade, o que é o caso da maioria dos conselheiros entrevistados. Os dados corroboram com o identificado por Pedraza *et al.* (2018) e Bandeira *et al.* (2013), os quais evidenciaram que a falta de visitas às escolas dificulta na fiscalização da implantação efetiva do PNAE.

Estudos apontam a falta de local adequado para a realização das reuniões do CAE como um fator que dificulta a execução das atividades do conselho (PRESOTO; WESTPHAL, 2005). São nessas reuniões regulares que o planejamento das atividades a serem executadas é elaborado. Esse resultado também foi encontrado no presente estudo, onde 3 dos 7 CAEs da pesquisa afirmaram que não possuem local para a execução de suas atividades.

Neste ponto, vê-se que 86% dos CAEs apontaram a inexistência de recursos financeiros para a execução de suas atividades. Dos que não possuem recursos financeiros, 50% também não possuem ou transporte ou local adequado para a realização de reuniões ou ambos. O que sinaliza para o fato de que a falta de recursos financeiros pode estar diretamente relacionada à deficiência em outros pontos.

O absenteísmo por parte dos entrevistados é repercutido pela falta de recursos financeiros, necessários para custear os gastos com transporte. Questiona-se, então, como a fiscalização nas escolas ocorre, uma vez que os CAEs não possuem meios para chegar a elas? Infere-se aqui que a ineficiência das atuações dos conselheiros pode estar relacionada, também, à falta de subsídios financeiros necessários para a execução das atividades dos CAEs.

Foi identificado, também, que a presença de representantes do governo local é majoritária nos CAEs. Isto acaba enviesando a atuação dos mesmos, como identificado por Gallina *et al.* (2012). A exemplo do que ocorre em um dos municípios da amostra, onde dos quatro conselheiros entrevistados, três representam a prefeitura, sendo um deles ex-vereador da cidade.

Cabe destacar que no momento da realização das entrevistas, que ocorreu em um dia de reunião dos CAEs, foi percebida menor frequência dos representantes da sociedade civil organizada, trabalhadores da educação e pais de alunos, estando os representantes da prefeitura em maior quantidade. Ademais, ao se pensar nestas representações presentes, quando do momento em que as decisões dos CAEs são tomadas, discute-se se estas estão sendo tomadas a favor dos beneficiários da política pública ou da legitimação das ações de seus executores.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi identificar e analisar os desafios dos Conselhos de Alimentação Escolar para sua efetividade a partir dos fatores que impactam a ação dos conselheiros.

Após identificar que (i) os conselhos são formados, em sua maioria, por mulheres, (ii) que muitos conselheiros não possuem formação técnica para a execução de suas atividades e (iii) que a falta de recursos financeiros, transporte, local para a realização de reuniões e apoio governamental dificulta o acompanhamento da efetividade do PNAE, espera-se que este estudo contribua não somente para a elaboração de políticas que venham a cooperar para que as atividades do CAE possam ser desenvolvidas; mas sobretudo evidenciar que a partir do momento em que conselhos de políticas públicas, assim como o CAE, conseguem realizar as suas atribuições com eficácia, há a maior garantia de que as políticas públicas alcancem a sua democratização.

De forma geral, o presente estudo aborda um espaço geográfico específico, além de realizar entrevistas com um número restrito de conselheiros. Entretanto, é percebido que os resultados alcançados apontam para a importância de estabelecer práticas consistentes que superem as fragilidades que estão frente aos CAEs.

Como limitação da pesquisa, pode-se apontar a sua aplicação quanto ao seu espaço geográfico. Com o objetivo de aprimoramento do método, sugere-se que em trabalhos futuros sejam investigados municípios com diferentes características geográficas, visto que podem apontar para diferentes dificuldades e problemáticas que interferem na atuação dos conselheiros do CAE.

#### REFERÊNCIAS

BALESTRIN, M.; SUDBRACK, E. M. Gestão democrática e o conselho de alimentação escolar: a realidade do município gaúcho de Caiçara. **Emancipação**, Ponta Grossa, PR, v. 19, n. 1, p. 1-13, 2019.

BANDEIRA, L. M.; CHAGAS, C. M. dos S.; GUBERT, M. B.; TORAL, N.; MONTEIRO, R. A. Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, SP, v. 26, n. 3, p. 343-351, 2013

- BARROS, T. T. **Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar (CAE) na região metropolitana de campinas e na região administrativa de registro, estado de São Paulo.** 2014. Dissertação. (Mestrado em Alimentos e Nutrição) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2014.
- BORGES, G.; NETO, L. M. Governança em saúde pública: mecanismos e critérios avaliativos em processos de participação cidadã. **Desenvolve- Revista de Gestão do Unilasalle**, Canoas, RS, v. 9, n. 3., 2020.
- BORTOLI, F. R.; KOVALESKI, D. F. Efetividade da participação de um conselho municipal de saúde na Região Sul do Brasil. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 123, p. 1168-1180, 2019.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013.** Brasil, n. D, p. 1–44, 2013.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1027/2018, de lavra do Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.** Data de Julgamento: 09/05/2018, Plenário. Disponível em: <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/577042451/relatorio-de-levantamento-rl-2812120171?ref=juris-tabs>. Acesso em: 06 ago.2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República.
- BUVINICH, D. P. R. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 55-82, 2014.
- CARNEIRO, F. M.; CAVALCANTE, C. E. B.; CÉSAR, L. T.; RIBEIRO, É. T. S. Avaliação das condições higiênico-sanitárias e das boas práticas de manipulação de alimentos na produção da merenda escolar de crianças do Ensino Fundamental em escolas municipais em Morrinhos-CE. *In*: ANDRADE, F. J. E. T.; MORAES, A. G. M. D. de; QUEIROZ, H. G. da S. (orgs.). **Gestão da qualidade e segurança dos alimentos.** Sobral, CE: Sertão cult, 2020. p.75-86. (Coletânea de Pesquisas Acadêmicas).
- CESAR, J. T.; TACONELI, C. A.; OSÓRIO, M. M.; SCHMIDT, S. T. Adesão à alimentação escolar e fatores associados em adolescentes de escolas públicas na região Sul do Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 977-988, 2020.
- FERREIRA, V. da R. S.; MEDEIROS, J. J.; BRIGHT, C. L.; CRUMPTON, C. D. Implementing social policy in Brazil: an inter-contextual exploration of the exercise of discretion by street-level bureaucrats. **International Public Management Journal**, 2020.
- GABRIEL, C.; MACHADO, M.; SCHMITZ, B.; CORSO, A.; CALDEIRAS, G.; VASCONCELOS, F. Conselhos municipais de alimentação escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 971–978, 2012.

GALLINA, L. S.; TEO, C. R. P. A.; MUNARO, P. S.; OLIVEIRA, V. S. H. de. Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um conselho de alimentação escolar. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 89-102, 2012.

GASSNER, D.; GOFEN, A. Street-Level management: a clientele-agent perspective on implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 28, n. 4, p. 1–18, 2018.

JEROME, J. S. Participatory governance in the context of local health councils: interviews with six local health council presidents in Northeastern Brazil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, [s.l.], v. 27, n. 3, p. 740-753, 2018.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. A representação política das mulheres nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Katál**, Florianópolis, SP, v. 13, n.1, p. 86-94, 2010.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, 145–174, 1995.

MOTA, L. F. Estudos de implementação de políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologia, Problemas e Práticas**, Lisboa, n.92, p.133-150, 2020.

PASSOS, C. M. dos; MAIA, E. G.; LEVYD, R. B.; MARTINS, A. P. B. M.; CLARO, R. M. Association between the price of ultra-processed foods and obesity in Brazil. **Nutrition Metabolism and Cardiovascular Diseases**, v. 30, n. 4, p. 589-598, 2020.

PATEMEN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PATTON, M. Q. Purposeful sampling and case selection: overview of strategies and options. *In*: PATTON, M. Q. **Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice**. 4.ed. Califórnia, EUA: SAGE Publications, 2014. p. 539–550.

PEDRAZA, D. F.; MELO, N. L. S. de; SILVA, F. A.; ARAUJO, E. M. N. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 5, p. 1551-1560, 2018.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE. **Sobre o PNAE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em: 21 jul.2020.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertiooga - SP. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 68–77, 2005.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21–48, 1986.

SAWAYA, A. L.; ALBUQUERQUE, M. P. de; DOMENE, S. M. Á. Violência em favelas e saúde. **Estudos Avancados**, São Paulo, v. 32, n 93, p. 243–250, 2018.

SILVA, S. U. da; MONEGO, E. T.; SOUSA, L. M. de; ALMEIDA, G. M. de. As ações de educação alimentar e nutricional e o nutricionista no âmbito do programa nacional de alimentação escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 8, p. 2671-2681, 2018.

SILVA, V. B.; CARDOSO, R. C. V. Controle da qualidade higiênico-sanitária na recepção e no armazenamento de alimentos: um estudo em escolas públicas municipais de Salvador, Bahia. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 18, n. 1, p. 43- 57, 2011.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate resenhas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, PR, v. 25, n. 25, p. 209–213, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**, v. 5, p. 1–50, 2005.

#### **Dados dos autores:**

##### **Hudson Augusto Silva de Castro**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7180-5979>

Pós-Graduado em Auditoria em Organizações do Setor Público. Professor do curso de Administração da Faculdade Paraense de Ensino (FAPEN). Belém, Pará, Brasil. E-mail: [HUDAUGUSTO@YAHOO.COM.BR](mailto:HUDAUGUSTO@YAHOO.COM.BR).

##### **Evaldo José da Silva**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9931-7750>

Doutorado em Ciências Contábeis. Professor da Faculdade de Ciências Contábeis (FACICON) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: [prof.evaldo.ufpa@hotmail.com](mailto:prof.evaldo.ufpa@hotmail.com).

##### **Lidiane Nazaré da Silva Dias**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7546-5174>

Doutorado em Ciências Contábeis. Professora da Faculdade de Ciências Contábeis (FACICON) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: [lidianedias@ufpa.br](mailto:lidianedias@ufpa.br).

##### **Cristiano Descovi Schimith**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2545-942X>

Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas. Professor da Faculdade de Ciências Contábeis (FACICON) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Belém, Pará, Brasil. E-mail: [cristiano.schimith@gmail.com](mailto:cristiano.schimith@gmail.com).