

ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS: UM ESTUDO DE MULTICASOS DE CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PARANAENSES

Between advances and setbacks: a multi-case study of Paraná state school feeding councils

DOI:10.48075/igepec.v26i1.27035

Dalton Metz Muniz
Christian Luiz as Silva
Mirian Beatriz Schneider

ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS: UM ESTUDO MULTICASO DE CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PARANAENSES

Between advances and setbacks: a multi-case study of Paraná state school feeding councils

Dalton Metz Muniz
Christian Luiz da Silva
Mirian Beatriz Schneider
DOI:10.48075/igepec.v26i1.27035

Resumo: O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um instrumento que visa a participação da população na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), estabelecendo canais para cobrança dos governos quanto a melhorias demandadas. Diante de tantos desafios para o fortalecimento do PNAE e de seu controle social, é que surge o interesse sobre o aprofundamento sobre a temática. Para tanto, este estudo multicaso selecionou quatro CAEs paranaenses e com base em resultados de análise documental e de conteúdo, congregou seus potenciais e limitantes em matriz de análise *SWOT*. Os fatores em comum demonstraram a influência da liderança e participação consciente, assim como a tutela de gestores e falta de conhecimento ou disponibilidade para os avanços e retrocessos de atuação.

Palavras-chave: Conselho de Alimentação Escolar. PNAE. Controle Social. Políticas Públicas.

Abstract: The School Meals Council (CAE) is an instrument that aims at the participation of the population in the management of the National School Meals Program (PNAE), establishing channels for charging the governments regarding the improvements demanded. In the face of so many challenges for strengthening PNAE and its social control, interest in deepening the theme arises. For this purpose, this multi-case study selected four CAEs from Paraná and based on the results of documentary and content analysis, gathered their potential and limiting factors in a SWOT analysis matrix. The common factors demonstrated the influence of leadership and conscious participation, as well as the tutelage of managers and lack of knowledge or availability for the advances and setbacks of performance.

Keywords: School Feeding Council. PNAE. Social Control. Public policy.

Resumen: El Consejo de Alimentación Escolar (CAE) es un instrumento que tiene como objetivo la participación de la población en la gestión del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), estableciendo canales para cobrar a los gobiernos sobre las mejoras demandadas. Ante tantos desafíos para el fortalecimiento del PNAE y su control social, surge el interés por profundizar en el tema. Para ello, este estudio de casos múltiples seleccionó cuatro DEA de Paraná y, a partir de los resultados del análisis documental y de contenido, reunió sus potenciales y factores limitantes en una matriz de análisis FODA. Los factores comunes demostraron la influencia del liderazgo y la participación consciente, así como la tutela de los gerentes y la falta de conocimiento o disponibilidad para los avances y retrocesos del desempeño.

Palabras claves: Consejo de Alimentación Escolar. PNAE. Control social. Políticas públicas.

INTRODUÇÃO

No ano de 2020, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) completou 65 anos e sua longevidade o coroa como uma política pública social de grande impacto e sucesso (BELIK, CHAIM 2009; NOGUEIRA *et al.*, 2016). Atualmente, o PNAE tem como objetivo, contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos (BRASIL, 2020). Para tanto, este depende de uma rede sofisticada de atores sociais de diversas esferas e origens para sua operacionalização, entre eles o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que se constitui em um dos três principais participantes da gestão da alimentação escolar, junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Entidade Executora (BRASIL, 2009).

Enquanto outros eixos do PNAE vêm sendo frequentemente debatidos e motivos de diversos ajustes nas normativas do programa, percebe-se que o Controle Social exercido pelo CAE, apesar de todo o esforço e iniciativas desenvolvidas, tem sido um dos que menos têm apresentado inovações. Ao mesmo tempo, ainda são escassos os estudos com enfoque no CAE, mesmo com a ampliação do interesse acadêmico e de produção sobre o PNAE, a partir de 2009. Dos estudos disponíveis, pouquíssimos conseguiram investigar de maneira aprofundada, as dinâmicas de atuação e percepção destes atores sociais sobre suas responsabilidades e desafios rotineiros (MACHADO *et al.*, 2015; ROCHA *et al.*, 2018).

Diante dos desafios para o fortalecimento PNAE e de seu controle social, é que surge o interesse sobre o aprofundamento da temática, com vistas a melhor compreender o contexto de atuação dos diversos CAEs e fatores que a limitam e/ou potencializam. Este trabalho é fruto de uma pesquisa de dissertação que buscou contribuir na reflexão sobre estratégias de fortalecimento de Conselhos de Alimentação Escolar, analisando aspectos normativos, burocráticos, políticos e organizacionais, mas contou com a participação e experiência de um dos autores no processo de monitoramento e assessoramento aos CAEs no Paraná. O objetivo deste artigo foi o de verificar via estudo multicaso, características de atuação de CAEs selecionados do Paraná e respectivas gestões de determinada amostra e inferir sobre os principais elementos de fortalecimento e oportunidades, mas também de fraqueza e ameaças para estes conselhos.

2 – REVISÃO DE LITERATURA

Apesar de sua fundação em 1955 e ampliação de capilaridade ao longo de décadas, somente a partir de 16 de junho de 2009 o PNAE passou a ser regido de fato, por lei específica, de forma a proporcionar seu efetivo atendimento universalizado (BRASIL, 2009). Este texto de lei tratou de elevar a alimentação escolar a uma estratégia de promoção do direito humano à alimentação adequada, estruturando um mercado institucional para pequenos agricultores e fornecendo alimentos saudáveis para seu público-alvo (BÁNKUTI *et al.*, 2017; SCHWARTZMAN, 2017). Para tanto, a participação da comunidade local foi inserida neste processo com destaque através de instância de controle social, pois se trata de uma das seis diretrizes do programa (BRASIL, 2009). Para Farenzena (2010), o controle social é aquele exercido pela sociedade ao Estado. Já Triches e Killian (2016) e Bosquilia e Pipitone (2019) mencionam que se trata de uma instância de controle propícia o surgimento de inovações nas políticas públicas em que exercem controle e acompanhamento, de

forma a promover uma mudança da cultura política e de rompimento com “tradicionalismos”, ao promover novos olhares sobre estas.

Sua relevância se evidencia também no atual momento de enfrentamento da pandemia de COVID-19, como salientado em materiais orientativos elaborados pelo FNDE e disponibilizados a agentes públicos, que destacam a importância do CAE para o processo de tomada de decisões na área, especialmente neste período (AMORIM *et al.*, 2020).

O Conselho de Alimentação Escolar é a primeira instância da hierarquia de controle institucional do PNAE, composta também pelo FNDE, e os órgãos de controle externo. Por sua vez, 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). Estas ações se materializam em atividades como visitas a escolas, fiscalização de processos licitatórios e contratos, análise de relatórios e prestação de contas da gestão, entre outras rotinas e demandas. Para tanto, é necessário se estabelecer um calendário de reuniões ordinárias para discussão de pautas (ANJOS; MUNIZ; SOUZA, 2021). Para tanto, é necessário também, um grau de comprometimento e organização por parte de seus membros, para o sucesso de suas atividades (BASSO *et al.*, 2018).

O CAE deve ser composto minimamente, por sete membros titulares, que representam diferentes categorias e que são escolhidos por meio de eleições e/ou indicações, em assembleias convocadas especialmente com esse fim. Os membros são oriundos de diferentes segmentos, como entidades de trabalhadores da educação (O2), pais de alunos (O2), sociedade civil (O2) e representantes do Poder Executivo (O1) local (BASSO *et al.*, 2018; BRASIL, 2009).

Sua origem derivou de experiências do Controle Social que apregoa a participação popular como um meio estratégico de exercício da cidadania, advindo dos movimentos sociais de redemocratização das décadas de 70 e 80 (CORTÊS, 2005; CICONELLO, 2014). No final dos anos 90, claramente inspirado na *New Public Management*, o modelo gerencial foi apontado como uma espécie de “panaceia” para a governança pública brasileira. Entre os benefícios advogados a esta reforma era de que esta aprofundaria a práxis democrática. Com a descentralização da gestão de políticas e elevação do controle social, com o Estado retornando a “coisa pública” para a sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2001; SILVA, 2002).

Com isso, o controle burocrático passaria a agregar e conviver com uma série de concepções e formas de controle como o “de resultados”, o “contábil de custos”, “por quase-mercados” e, por fim, o “social”. Em alguma medida, se contemplava com esta formulação, 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).

Por sua vez e anos após sua implementação, Silva (2002) e Gohn (2016), apontam para algumas falhas e avaliações negativas sobre seus resultados. Uma das apostas do modelo é de que este seria capaz de sopesar a rigidez do controle burocrático, contrabalanceando com outras concepções e estruturas de controle. Porém, estes dois autores apontam que a própria concepção de *accountability*¹ não estava devidamente amadurecido na sociedade brasileira (GOHN, 2016; SILVA,

¹Segundo Farenzena (2010) *Accountability* é: “um conceito que reúne prestação de contas pelos agentes públicos – no sentido amplo de justificar e publicizar (informar publicamente) decisões e ações – e responsabilização dos agentes públicos por suas decisões e ações.”

2002). Na conclusão da dissertação de Paludo (2015) sobre a relação da atuação dos conselhos para promover a aquisição de Agricultura Familiar, a atuação dos CAEs foi classificada como “tímida” e limitada ao procedimento de análise de prestação de contas. Bandeira et al. (2013) apontaram para a mesma percepção, ao avaliar uma base de dados sobre este procedimento, ressaltando a alta prevalência de relatos de baixa qualidade, relativos às ações de acompanhamento e controle desenvolvidas pelos conselheiros.

Ambos os estudos destacaram que estes resultados poderiam refletir a inoperância ou desconhecimento dos conselheiros sobre suas atribuições. Em revisão de literatura sobre a avaliação do PNAE, Pedraza *et al.* (2018) verificaram que os estudos analisados também assinalaram para as mesmas debilidades citadas anteriormente. Já Machado *et al.* (2015) e Rocha *et al.* (2018), observaram que o comprometimento dos conselheiros era um dos fatores que conferia maior possibilidade de interferência e melhorias na alimentação dos escolares.

3 – METODOLOGIA

Esse estudo multicaso se caracteriza como uma pesquisa social e aplicada com três fases distintas de aplicação (exploratória, descritiva e analítica). Para a etapa exploratória, foi realizada revisão bibliográfica sobre a temática, aliada a pesquisa secundária de legislações do PNAE e materiais técnicos do FNDE, disponíveis ao público em seu *site* (www.fnde.gov.br).

Na etapa descritiva houve a seleção de quatro (04) conselhos de alimentação escolar paranaense que dispunham de dados públicos divulgados em sites oficiais das respectivas gestões municipais (denominadas Entidades Executoras - EEx), dos quais se realizou análise documental e de conteúdo.

Estes foram resultado de recorte constituído de um universo amostral de 145 CAEs, que constaram complementarmente na relação de municípios paranaenses mais bem ranqueados no Índice IPARDES de Desenvolvimento Municipal-Dimensão Educação (IPDM-E) de 2016 e entre os 100 maiores PIBs municipais do Brasil. Ambas as bases se encontram no site do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (www.ipardes.gov.pr.br).

Quadro 1 – relação de documentos comuns aos caes encontrados em busca nos sites das respectivas entidades executoras (2018 -2020)

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

Fonte: Os autores (2020).

Em relação aos CAEs destas localidades, foi considerada para a análise, a documentação disponível nos quatro *sites* das EEx no período de maio a julho de 2020, como informações acerca de sua composição, com base em documentação oficial de nomeação de conselheiros e conselheiras e eventual substituição destes. Também se considerou os Regimentos Internos, as atas das reuniões e eventualmente, outros documentos sobre a instituição de comissão de prestação de contas e edital de processo eleitoral.

Por fim, com o levantamento da análise de conteúdo e quantificação em instrumento específico, os resultados individuais de cada CAE foram aplicados em Matriz *SWOT*, para auxiliar na interpretação dos dados levantados na etapa anterior. Após a análise individual de cada estudo de caso, os resultados foram congregados em uma única matriz, para análise de fatores convergentes e não comuns entre os CAE analisados. A incorporação desta ferramenta de análise e gestão estratégica ao método permitiram inferir com mais robustez e abrangência sobre potenciais, limitantes e características em comum dos conselhos selecionados, ao se evidenciar os fatores internos (forças e fraquezas) e externos (oportunidades e ameaças) mais relevantes.

4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir apresentaremos alguns aspectos dos perfis dos municípios de origem dos conselhos analisados. Curitiba, a capital do Estado, com 327 anos de emancipação (1693), se localiza na porção do Primeiro Planalto do Paraná, mais especificamente na mesorregião conhecida como Metropolitana, sendo rodeada por cidades quem compõe a Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Já Londrina e Maringá se situam na mesorregião Norte Central e estão inseridas em regiões metropolitanas próprias, (Região Metropolitana de Londrina – RML, e Região Metropolitana de Maringá – RMM). Londrina foi fundada em 1934, enquanto Maringá tem sua emancipação um pouco mais recente, em 1951. Por sua vez, Vitorino é o mais novo entre os municípios selecionados por agregarem os parâmetros mínimos para análise, com 59 anos (Fundado em 1961). Se localiza na mesorregião sudoeste, faz parte da comarca de Pato Branco e se situa em região fronteira com o Estado de Santa Catarina. Outra característica de Vitorino é sua localização em região de rica bacia hidrográfica e entre suas atividades econômicas predominam as relacionadas à agricultura (IPARDES, 2020).

Curitiba, Londrina e Maringá, são o primeiro, terceiro e quinto PIB municipais do Estado, respectivamente e tem em comum, o acentuado volume de repasse de recursos, devido ao alunado matriculado em suas redes. Por outro lado, Vitorino é um município com baixa expressividade em termos de PIB municipal (R\$ 307.523,00, o terceiro menor da amostragem) e baixo volume de recursos do PNAE (R\$ 143.946,00 em 2019) visto que o número de matriculados naquele ano era de apenas 807 alunos (BRASIL, 2020a, IPARDES, 2020).

A capital paranaense apresenta a maior rede de ensino dentre as EEx, com mais de 144 mil alunos matriculados em 2019, enquanto Vitorino apresentou 807 matrículas no mesmo período. Já entre Londrina e Maringá, havia certa similaridade de alunado matriculados, com o primeiro contabilizando 45.444, levemente superior, que o segundo, com 31.282 escolares.

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

Sobre o comando dos CAEs, os segmentos da Sociedade Civil e de Representantes de Docentes compunham a presidência em metade da amostra, enquanto os Docentes predominaram na ocupação da vice-presidência, com apenas um representante de Pais de Alunos nesta posição. Em relação a gênero, apenas em Londrina a presidência e vice-presidência eram ocupadas integralmente por homens e o único dos conselhos que era composto minoritariamente por mulheres. O CAE de Curitiba apresentava homens somente no quadro de suplentes e o comando

integralmente composto por mulheres. Em Maringá a presidência era exercida por uma mulher e a vice, por um homem, mas diferentemente da capital, tanto este como o outro representantes de Pais de alunos eram membros titulares. Por fim, em Vitorino, ocorria a mesma situação de Maringá, com o vice-presidente representando a sociedade civil.

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

4.1 - APLICAÇÃO DE MATRIZ DE ANÁLISE SWOT

No Quadro 2 são dispostos elementos destes CAEs, que se destacaram em seus contextos de atuação e exposição de conteúdos conforme a intencionalidade dos que redigiram os documentos e seus pares que os aprovaram. Os elementos mais relevantes serão apresentados pela frequência de ocorrência, ou conforme a constatação de fatores de maior influência ou relevância, tanto para aspectos positivos ou negativos.

Quadro 2 – Matriz SWOT dos conselhos de alimentação escolar de Curitiba, Londrina, Maringá e Vitorino (2020)

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

Fonte: Os autores (2020).

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

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

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

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

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

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

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

Assim, mesmo o desenvolvimento de ações governamentais, como cursos e materiais para consulta direcionados a conselheiros, ainda apresentam lacunas significativas por elaborá-los em uma concepção estritamente gerencial, do tipo *top-down*, desconsiderando a necessidade de diálogo e participação entre diferentes atores

sociais, como verificado na literatura consultada neste trabalho (SILVA, 2002; MACHADO *et al.*, 2015).

Por fim, foi evidente que nos casos em que a não oferta de infraestrutura e em especial, recursos humanos, acabou por dificultar a atuação dos CAEs, apesar da eventual falta de organização por parte destes. Ou seja, há o desafio adicional ao conselho que além da oferta de todo o suporte, que este deve ser adequado e suficiente para atender às demandas destes conselheiros e conselheiras. E sem o desenvolvimento de uma cultura de promoção à cidadania, eventuais ações de incentivo ao gestor e agente público em viabilizar estas condições, se tornam mais complexas e desafiadoras.

Em relação às oportunidades externas, um dos fatores que demonstrou maior impacto foram as atividades de formação e/ou geradoras de reflexão por parte de membros do CAE. Os casos verificados indicaram que, se não determinantes, estas ações potencializaram a atuação de conselhos compostos por pessoas comprometidas com a qualidade da alimentação escolar e a promoção de direito dos estudantes.

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

A despeito da tutela exercida em algumas atividades específicas do CAE, paradoxalmente, a aparente liberdade de atuação conferida pelas EEx avaliadas nas temáticas em que os agentes públicos não entendiam o CAE como uma ameaça para si, se converteram em um elemento facilitador para gerar consensos ou permitir ganhos comuns às partes. Ou seja, mesmo em oportunidades de alcance questionável, o CAE pode avaliar circunstâncias que colaborem com a conquista paulatina da ampliação de sua autonomia, com ações estratégicas e de parceria junto à EEx. Porém, cabe destacar principalmente neste quesito, que com base nestes achados, seria equivocado projetar estes resultados como uma representação da média dos CAEs paranaenses ou em nível nacional.

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

CONCLUSÃO

O objetivo do estudo permitiu a melhor compreensão do contexto de atuação específica de quatro CAEs paranaenses e quais fatores mais relevantes para limitar e/ou potencializar o desenvolvimento das ações de sua competência com instância de controle social. Esta análise focou no exercício de uma participação democrática que colabora na evolução e fortalecimento do PNAE em seus contextos locais.

Os resultados dispostos na matriz de análise apresentaram similaridades, majoritariamente nas fraquezas internas e ameaças externas. A falta de uma cultura de participação democrática e consonante atuação omissa, não consciente, ou até mesmo, combativa (sem ser propositiva e estratégica) demonstraram que a condução e postura de conselheiros e conselheiras, pesam para o sucesso ou fracasso de sua própria atuação. Estes fatos estavam acompanhados da falta de conhecimento técnico sobre o objeto de controle (o PNAE), mas também sobre normativos e rotinas administrativas do próprio conselho.

Outro fator negativo expressivo, foi o exercício de tutela (em graus variados) da gestão sobre a atuação do CAE. Seja para legitimar seus atos ou se resguardar de eventuais questionamentos, esta conduta acabava por limitar a atuação e participação de conselheiros e conselheiras. Em um caso extremo, os registros dão conta que reuniões ocorriam apenas para demonstração de valores de repasses e aplicações, sem contestações dos atos ou maior aprofundamento sobre as rotinas, indicando um CAE possivelmente afastado dos escolares e passivo diante do gestor municipal e seus representantes.

Entre fortalezas e oportunidades, os resultados foram mais diversificados, porém, foi possível verificar que circunstancialmente e em menor potencial, a ausência de resistências ou barreiras em nível político da gestão quanto à atuação dos conselhos, apesar da tutela exercida. Ou seja, a exceção de um município, que apresentou resultados contraditórios neste quesito, os CAEs não foram considerados como oponentes das gestões, o que possivelmente ampliaria o desgaste de seus membros.

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

Assim, o controle social destes CAEs paranaenses demonstrou que há margem e potencial para avanços e melhorias de seus contextos e conseqüentemente, da política pública local em que exercem controle. Mas que este é um caminho de longo prazo e que necessita de grande dedicação e empenho coletivo. Por outro lado, é necessário alertar que este processo não representa a garantia automática de que os resultados almejados serão alcançados.

Isto se exemplifica em um dos casos do estudo, em que uma transição aparentemente tranquila entre mandatos de um dos casos estudados e que contou com a continuidade de parte das conselheiras na nova gestão, não foi suficiente para que uma suposta cultura de organização fosse preservada e incorporada ao novo grupo. Ou seja, nos contextos em que o controle social do PNAE avançou mediante uma conjunção de fatores internos e externos, que se manifestam positivos quando ocorrem movimentos relativamente coordenados para sua conquista e não pela mera expectativa de que houvesse uma série de concessões por parte dos agentes públicos.

REFERÊNCIAS

AMORIM, A. L.; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 1134-1145, 2020.

ANJOS, M. R. C.; 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, 2021. Disponível em: <https://www.fn.de.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: 15 de maio de 2021.

BÁNKUTI, S. M. S., GUIMARÃES, A. F.; CULTI, M. N.; CEZAR, A. C.; PINTO, G. J. Commercialization of Agri-Food Products Through Pnae And Paa: A Study With Smallholder Farmers In Paraná, Brazil. *Informe GEPEC*, v. 21. n. 1, p.66-81, 2017.

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

BASSO, D. HÜBNER, D. L. M.; GRZYBOVSKI, D.; LOPES, I. D.; KRÜGER, 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. *Revista Ágora*, v. 20, n. 1, p. 134-144, 2018.

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

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Lei nº 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.

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

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Liberação de Recursos, 2020a. Brasília, DF. Disponível em: https://www.fn.de.gov.br/pls/simad/internet_fn.de.liberacoes_01_pc. Acesso em 15 mai, 2020.

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

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

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

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

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. 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, p. 237-265, 2010.

FILGUEIRAS, F. B. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V Elias. (org). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea; Enap, 2018. 355 p.

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

GONCALVES, H. V. B.; CUNHA, D. T.; STEDEFELDT, E.; ROSSO, V. V. Family farming products on menus in school feeding: a partnership for promoting healthy eating. *Cienc. Rural*, Santa Maria, v. 45, n. 12, p. 2267-2273, 2015.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES), Perfil avançado dos municípios. Curitiba, 2020, <http://www.ipar-des.pr.gov.br/Pagina/Perfil-avancado-dos-municipios>

MACHADO, P. M. O.; SCHMITZ, B. A. S.; CORSO, A. C. T.; CALDEIRA, G. V.; VASCONCELOS, F. A. G. Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo. *Revista de Nutrição*, v. 28, n. 3, p. 305-317, 2015.

MARRARA, T. Direito administrativo e novas tecnologias. *Revista de Direito Administrativo*, v. 256, n. jan/abr. p. 225-251, 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*, v. 34, n. 98, p. 63-72, 2003.

NOGUEIRA, R. M.; BARONE, B.; BARROS, T. T.; GUIMARÃES, K. R. L. S. L. Q.; RODRIGUES, N. S. S.; BEHRNES, J.H. Sixty years of the National Food Program in Brazil. *Revista de Nutrição*, v. 29, n. 2, p. 253-267, 2016.

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

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

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*, v. 52, n.16, 2018.

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*, v. 33, n. 12, 2017.

SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Revista Organizações & Sociedade*, v. 9, n. 24, p. 115-137, 2002.

TRICHES, R. M.; KILIAN, L. Papel dos atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios paranaenses. *Revista Redes*, v. 21, n. 3, p. 159-179, 2016.

*Submetido em 29/9/2020.
Aprovado em 10/6/2021.*