

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS –  
GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SOB O ENFOQUE DA  
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE  
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**

**THAÍS DE AZEVEDO MARIA**

**CAMPOS DO GOYTACAZES  
DEZEMBRO DE 2016**

THAÍS DE AZEVEDO MARIA

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SOB O ENFOQUE DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública do Centro de Ciências do Homem do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte das exigências para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Nilo Lima de Azevedo

CAMPOS DOS GOYTACAZES

DEZEMBRO DE 2016

THAÍS DE AZEVEDO MARIA

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SOB O ENFOQUE DA PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública do Centro de Ciências do Homem do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como parte das exigências para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Nilo L. de Azevedo – UENF -(Orientador)

---

Prof. Dr. Mauro Macedo Campos - UENF

---

Prof. Dr. Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.”

Charles Chaplin

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de mais nada, agradeço a Deus por ter me concedido a melhor família que eu poderia ter, e a esta família, agradeço por todo carinho com que me criaram, e em especial ao meu pai Ademir e a minha mãe Eloisa, que deram (e ainda dão) todo amor e dedicação necessária para que eu chegasse até aqui.

Acredito que hoje, todas as adversidades que passamos juntos começam a ser recompensadas. O sonho de vocês, de que um dia eu e a minha irmã pudéssemos “ter uma vida diferente” daquela que vocês tiveram, nos trouxeram a lugares que nem mesmo vocês poderiam ter imaginado. Eu, prestes a me tornar bacharel em Administração Pública, curso que eu aprendi a amar, em uma das melhores Universidades do Brasil, e minha irmã, iniciando sua vida acadêmica em um Instituto Federal. Vocês conseguiram o que parecia impossível, e hoje me sinto na obrigação demonstrar todo o orgulho, gratidão e amor que sinto por vocês.

Agradeço a minha irmã Karolaini, por ser minha melhor amiga, companheira de todas as horas. Por torcer por mim e ter estado ao meu lado em todos os momentos, sempre me fazendo rir. Seu cuidado comigo foi essencial para que eu pudesse concluir este curso.

Agradeço ao meu noivo Paulo Vitor, que ao longo destes quatro anos me apoiou como toda a paciência e amor. Obrigada por ter acreditado em mim nos momentos que nem eu mesma acreditei, por ter se preocupado, me aconselhado e me cobrado nos momentos que eu precisei.

Agradeço amigos que esta Universidade me deu, vocês trouxeram leveza e alegria para os meus dias. Agradeço especialmente, àqueles que ingressaram no curso junto comigo, formando a primeira turma de Administração Pública da UENF. Iully, Amanda, Rafaela, Maycon, Roger, Henrique, Vinícius, Mariana, Lohana, Élvia, Samira e Débora, eu sinceramente não sei o que teria sido de mim se não tivesse tido vocês no meu caminho, talvez teria desistido. Muito obrigada por todo companheirismo, por todos os abraços, por todas as risadas... Enfim, por terem se tornado meus amigos.

Agradeço ao meu orientador Nilo, por ter também sido um grande amigo. Obrigada por ter acreditado que eu conseguiria desenvolver este trabalho, por ter me apoiado

e estimulado em todos os momentos que eu achei que eu não conseguiria mais, sempre com a mesma paciência e atenção.

Por fim, agradeço a UENF pelo ensino de qualidade que me instruiu e por ter me proporcionado tantas alegrias. Sinto muito orgulho em fazer parte desta Instituição. Agradeço aos meus professores, por todo esforço para a criação deste curso, e por toda dedicação para que não nos tornássemos apenas Administradores Públicos, mas cidadãos conscientes do nosso dever na sociedade.

## **LISTA DE SIGLAS**

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CF – Constituição Federal

CFN – Conselho Federal de Nutricionistas

CGPAE - Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar

CGU – Controladoria Geral da União

CMAE - Conselhos Municipais de Alimentação Escolar

CME – Coordenação da Mobilização Econômica

CNA - Comissão Nacional de Alimentação

CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar

CNSA - Conferência Nacional de Segurança Alimentar

CONSEA - Conselho de Nacional de Segurança Alimentar

DF – Distrito Federal

DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada

EAN - Educação Alimentar e Nutricional

EEx. – Entidade Executora

EJA - Ensino para Jovens e Adultos

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

INEP/MEC - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação

INN - Instituto Nacional de Nutrição

IPEA – Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MEC - Ministério da Educação

MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar  
MPU - Ministério Público da União  
MS - Ministério da Saúde  
PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador  
PFZ - Projeto Fome Zero  
PMCG – Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
RPA – Recibo de Pagamento Autônomo  
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional  
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social  
SIGECON - Sistema de Gestão de Conselho  
SIGPC - Sistema de Gestão de Prestação de Contas  
SINUTRI - Sistema de Cadastro de Nutricionistas  
SMECE - Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes  
SUS – Sistema Único de Saúde  
TCU - Tribunal de Contas da União  
UEx. – Unidade Executora



## **RESUMO**

Este trabalho busca analisar de que maneira o exercício da participação e controle social pode ser encontrado na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Campos dos Goytacazes. Desta forma, será exposta a trajetória das políticas de Segurança Alimentar no Brasil, assim como a configuração adquirida atualmente pelo Programa. A partir disso, será apresentada uma discussão a respeito de como os Conselhos Municipais se comportam como mecanismos de gestão participativa, e um estudo de caso a respeito do funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) deste município.

Palavras chaves: Programa Nacional de Alimentação Escolar, Segurança Alimentar, Conselho de Alimentação Escolar, Participação, Controle Social.

## **ABSTRACT**

This research analyze how the exercise of participation and social control is working in the Campos dos Goytacazes county taking into account the Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). The work will expose the trajectory of the food security policies in Brazil, as well the configuration currently acquired by the PNAE. The discussion will be presented about how the Municipal Councils behave as participatory mechanisms in brazilian public policies, and a case study regarding the functioning of the Campos dos Goytacazes' Council responsible for School Alimentation.

Key words: Food Security Policy, National Program Food Security, Participation, Social Control, Food School Council

# SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	13
-------------------------	----

## **Capítulo I - O papel do Estado como provedor da segurança alimentar no Brasil**

1.1- Um breve histórico da trajetória das políticas de Alimentação e Nutrição	16
---	----

## **Capítulo II - O Programa Nacional de Alimentação Escolar**

2.1 - O que é o Programa Nacional de Alimentação .....	26
2.1.1 - Das Diretrizes .....	27
2.1.2 - Dos participantes do programa .....	28
2.1.3 - Das formas de gestão .....	28
2.1.4 - Da execução financeira .....	29
2.1.5 - Do cardápio .....	30
2.1.6 - Do controle da qualidade .....	31
2.1.7 - Da agricultura familiar .....	32
2.1.8 - Da prestação de contas .....	33
2.1.9 - Do controle institucional .....	33
A - Fiscalização .....	34
B - Monitoramento .....	34
C - Denúncia .....	35

## **Capítulo III - A institucionalização dos conselhos municipais como mecanismo de participação e controle social a partir da Constituição Federal de 1988**

3.1 - Os conselhos municipais: uma nova forma de gestão .....	36
3.2 - Quanto a representatividade .....	38
3.3 - Características e formas de atuação .....	39
3.4 - Desafios a consolidação dos conselhos no Brasil .....	42

<b>Capítulo IV - O Conselho de Alimentação Escolar de Campos dos Goytacazes</b>	
4.1 - Análise do Regimento Interno .....	45
4.2 - Estudo de caso do CAE .....	46
<b>Considerações Finais</b> .....	52
<b>Referências</b> .....	56

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito no Brasil segundo fundamentos como: a cidadania; a dignidade da pessoa humana e a soberania popular. Os avanços da democracia conduziram o país a uma nova forma de gerenciar as políticas públicas, tanto nacionais como locais, e passou-se a levar em consideração a necessidade da participação e do diálogo constante com os diversos segmentos da sociedade organizada. Essa nova forma de participação, conhecida como novo associativismo possibilita aos interesses organizados da sociedade, seja em organizações corporativas, seja na forma de movimentos sociais, associações, ou outros arranjos, intervir na dinâmica do governo e definição das diretrizes das políticas públicas permitindo maior eficiência e efetividade nos seus resultados. Desta forma, é necessário que a participação social seja entendida como um método de governo que tem o objetivo promover a consolidação da democracia participativa, para além da busca de ganhos estritamente instrumentais realizados de forma clientelista.

O processo de consolidação da democracia no Brasil tem demandado cada vez mais que a Administração Pública assuma modelos de gestão que abranja sua capacidade de atender com maior eficiência as necessidades da sociedade. Com o advento da Constituição Federal de 1988, diretrizes como a participação da sociedade nas decisões governamentais, principalmente nas políticas sociais, foi reconhecida. Assim, institucionalizou-se mecanismos que permitem a execução da concepção de democracia participativa celebrado na Constituição, dentre eles, os conselhos, que será o elemento central deste trabalho.

O conselhos são espaços participativos, compostos por representantes do Poder Público e da sociedade civil, tendo caráter consultivo ou deliberativo, tem por finalidade tratar de temas determinados, influenciando na elaboração, implementação e controle social de políticas públicas. A Constituição de 1988 estabeleceu a criação de conselhos voltados para as políticas de saúde, de assistência social e de educação nos três níveis de governo, o que provocou uma proliferação destes órgãos por outras áreas temáticas das políticas públicas, como é caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em 2010, a Emenda Constitucional nº 65, inseriu na Constituição Federal de 1988 a alimentação como um direito social, que diz respeito ao acesso físico, econômico e constante à alimentação adequada ou meios de se obter alimento, sem que isso impeça o acesso aos demais direitos fundamentais. Neste sentido, a Lei nº 11.947 de 2009 alterada pela Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação nº 26 de 2013, que

conjuntamente atualmente regulamentam o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Essas legislações estabelecem como objetivos do Programa a promoção da segurança alimentar e nutricional das crianças, jovens e adultos matriculados na rede pública de ensino, através da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos escolares durante o período letivo. O PNAE tem ainda como propósito, combinar o crescimento, a aprendizagem, o desenvolvimento biopsicossocial, o rendimento escolar, e práticas alimentares saudáveis, ou seja, o Programa Nacional de Alimentação Escolar é desenhado não apenas em relação ao fornecimento de refeições, mas busca, sobretudo, integrar hábitos alimentares saudáveis nas mais diversas atividades da vida cotidiana do aluno.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar teve origem na década de 1940 durante a era Vargas, sendo considerado o mais antigo programa brasileiro voltado a garantir a segurança alimentar e nutricional. Assim, veio passando por constantes transformações e ampliações ao longo de sua história. Atualmente, é um dos maiores programas na área de alimentação escolar do mundo, e o único com atendimento universalizado. De acordo com a Cartilha Nacional de Alimentação Escolar (2015), o número de beneficiados aumentou em cerca de 9 milhões entre os anos de 1995 e 2014, ano em que os recursos repassados aos estados, municípios e o Distrito Federal alcançou 3,6 bilhões de reais.

Em consonância com a democracia participativa, o PNAE regulamentou como uma de suas diretrizes o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão responsável por fazer elo entre a sociedade e o Estado, a fim de que as demandas da população sejam melhor atendidas e que o exercício da participação social concretize-se de fato, por tratar-se de um dispositivo de acompanhamento da implementação e fiscalização da aplicação dos recursos por parte da coletividade.

De acordo com o Art. 2º da Lei nº 11.346 de 2006: “É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”. Desta forma, o estudo do processo de participação social que ocorre no interior do Programa Nacional de Alimentação Escolar se faz necessário, visto que, o direito a participação é um aspecto fundamental para a conservação da democracia, tanto quanto o direito à alimentação é fundamental para o exercício da cidadania.

Para que um estado ou município receba os recursos provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é necessário que este ente institua um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão considerado crucial para a execução do programa por viabilizar monitoramento e a fiscalização da aplicação dos recursos e o cumprimento de seus objetivos e diretrizes. Assim sendo, esta pesquisa busca compreender até que ponto o CAE permite a promoção do exercício da participação e controle social na gestão do PNAE de forma efetiva, no município de Campos dos Goytacazes.

Deste modo, este trabalho se divide da seguinte forma: no primeiro capítulo, será apresentado um breve histórico de como as políticas direcionadas ao tema segurança alimentar se desenvolveram no Brasil. No segundo capítulo, será exposto o desenho atual do PNAE, assim como, suas diretrizes e objetivos. No capítulo seguinte será discutido como os conselhos municipais funcionam como mecanismo de participação e controle social na gestão das políticas públicas, assim como, os processos de representatividade e suas limitações. Por fim, o último capítulo analisará as disposições do Regimento Interno do CAE de Campos dos Goytacazes em paralelo com as atividades realmente desenvolvidas por seus conselheiros.

# **CAPÍTULO I. O PAPEL DO ESTADO COMO PROVIDOR DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL**

## **1.1- Um breve histórico da trajetória das políticas de Alimentação e Nutrição**

A partir da segunda metade da década de 1930, durante o governo Vargas, a subnutrição começou a ser identificada como um problema social de saúde pública. Assim, este período marcou o início das práticas governamentais voltadas a suprir as necessidades alimentares e nutricionais das camadas mais vulneráveis da sociedade brasileira a partir da repercussão de um estudo realizado pelo Josué de Castro (um dos fundadores da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO), patrocinado pelo Departamento de Saúde Pública de Pernambuco, sobre as condições de vida das classes operárias, onde verificou-se a grande incidência de déficit calórico e de nutrientes. Neste trabalho, Castro propunha a interpretação do problema da fome de forma mais humanista, afim de se colocar o conhecimento científico em prol das classes menos favorecidas ao considerar que o não acesso a alimentação adequada inclui questões regionais, culturais e sócio-políticas. (ARRUDA e ARRUDA, 2007)

Deste modo, tornou-se evidente a relação entre a pobreza extrema com a práticas alimentares e serviços de saúde inadequados e que a solução para este problema só poderia ser alcançada de forma definitiva através da correção destes determinantes. Entretanto, conforme Alberto Carvalho da Silva (1995):

(...) não escapou a Vargas e a seus sucessores que esta correção era um processo de longo prazo e que, durante este, seriam necessárias medidas compensatorias dirigidas aos grupos de maior risco. Durante os anos que se seguiram esta situação pouco se modificou apesar do considerável crescimento da economia e das medidas compensatórias adotadas, sempre conduzidas com irregularidade e ineficiência, e que podem ser agrupadas em três fases: primeiras iniciativas (a partir de 1940); período do Pronan (1972 a 1989) e período atual (a partir de 1990).

De acordo com Arruda e Arruda (2007), a associação entre o não acesso à alimentação adequada e o nível de renda, levaram à implementação de algumas propostas consideradas inovadoras com vistas a combater o quadro de desnutrição dos trabalhadores, sendo a primeira, a fixação de um salário mínimo em 1º de maio de 1940. Em agosto do mesmo ano, foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), sendo a



segunda medida tomada pelo Poder Público com a finalidade de melhorar a os hábitos alimentares dos trabalhadores bem como de suas famílias.

Afim, de promover a educação alimentar, o SAPS buscou o alcance de seus objetivos através da oferta de instalações e condições para a alimentação adequada nas empresas, fornecimento de alimentos a preços acessíveis às famílias numerosas, capacitação de pessoal para atividades de nutrição, promoção da educação alimentar e realização de pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população, sendo considerado, por tanto, como a primeira política pública de alimentação do Brasil. “O Saps expandiu-se mais no Rio de Janeiro onde, em 1945, mantinha seis restaurantes populares e fiscalizava 42, distribuía refeições quentes em caminhões térmicos a mais de 50 firmas e oferecia um programa de *desjejum escolar* com refeições à base de leite, frutas e pão, somando 450 cal.” (SILVA, 1995).

Conforme Silva (1995), nas décadas seguintes diversos órgãos foram criados com o propósito de se observar a questão da fome, sendo eles: a Coordenação da Mobilização Econômica (CME) em 1942, que tinha como objetivo orientar a produção agrícola e industrial de alimentos; a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) em 1945, criada sobre tudo para definir a política nacional de alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população e corrigir as deficiências da dieta brasileira; o Instituto Nacional de Nutrição (INN) em 1946, que absorveu o Instituto de Tecnologia Alimentar (1944) e se dividia em pesquisa biológica, pesquisa social, educação alimentar e patologia clínica. Em 1952, foi estruturado o plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, afim de expandir a merenda escolar, proporcionar assistência alimentar aos adolescentes, criar programas regionais e estimular a indústria de alimentos.

Dentre todos esses esforços, apenas a merenda escolar sobreviveu, e em 1955 passou a ficar sob o controle do Ministério da Educação. Contudo, as pesquisas desenvolvidas neste período foram de suma importância para o debate acerca da segurança alimentar no país pois revelaram a gravidade do problema, ao apontarem para altos índices de desnutrição tanto em áreas rurais com em áreas urbanas, com déficit calórico e protéico acompanhado de anemia dentre outros graves problemas de saúde pública.

No início da década de 70 tal discussão foi intensificada, quando se percebeu que a garantia da segurança alimentar é um tema complexo e multifacetado, e que por tanto medidas pautadas exclusivamente em questões de saúde ou agrícolas, são insuficientes para

atingi-la, sendo necessária a reformulação do mecanismo de combate à desnutrição. Deste modo, foi criado em novembro de 1972, pelo então presidente Emílio Garrastazu Médici, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), uma autarquia subordinada ao Ministério da Saúde que entre as suas atribuições, deveria elaborar e propor ao Presidente da República o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), além de promover sua execução, fiscalizar sua implementação, avaliar constantemente seus resultados e realizar reajustes quando necessários. (ARRUDA e ARRUDA, 2007)

Assim, em março de 1973 foi instituído I PRONAN por meio do Decreto-Lei nº 72.034, com vigência até 1974. Este programa definiu como alvo as gestantes, nutrizes e crianças até sete anos na população de baixa renda e os escolares de sete a 14 anos, entretanto, teve suas atividades prejudicadas por dificuldades administrativas.

Posteriormente, em fevereiro de 1976 foi implementado o II PRONAN de acordo com o Decreto nº 77.116, que por sua vez, inovou ao compreender a desnutrição como uma doença social. e por conseguinte, buscou combater de forma ampla o problema da fome. Seus objetivos concentravam-se em atender a população em situação de vulnerabilidade social utilizando a renda como critério de seleção das famílias a serem assistidas. Além disso, voltava-se especialmente para a faixa etária mais sensível ao efeito de deficiências nutricionais, bem como, esforçava-se para fornecer alimentos de acordo com as especificidades culturais de cada região, considerando também seu custo e o incentivo à produção aos pequenos agricultores, principais responsáveis pelo abastecimento no Brasil, e ainda estimulava a pesquisa e a capacitação e recursos humanos (ARRUDA e ARRUDA, 2007).

Desta forma, a implementação do II PRONAN permitiu concepção de uma série de programas dedicados à garantia da segurança alimentar, e pela primeira vez, foi exposto um desenho de uma política direcionada à alimentação escolar, sob a responsabilidade do governo federal e com amplitude nacional. Surgiu assim, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) que efetivou-se como uma prática do II PRONAN, com o propósito de subsidiar a alimentação dos alunos do ensino fundamental matriculados em escolas públicas, concedendo refeições que correspondessem a 15% das recomendações nutricionais diárias ao longo do ano letivo. No ano 1979, o CNAE de passou a ser chamada de

Programa Nacional de Alimentação Escolar, transformando-se em uma das diretrizes do II PRONAN.<sup>1</sup> (Arruda e Arruda, 2007).

Entretanto, segundo Arruda e Arruda (2007), os programas criados pelo PRONAN II não obtiveram resultados expressivos devido à falta de apoio político, limitações orçamentárias, seu uso clientelístico e a falta de coordenação entre os Ministérios envolvidos na execução do programa. Todavia, com a redemocratização do Brasil, a promulgação da nova Constituição de 1988, passou a garantir a universalização do direito à alimentação escolar aos estudantes de ensino fundamental da rede pública, sendo dever do governo federal, estadual e municipal, assegurar a observância de tal direito.

A partir de 1997, o PNAE foi absorvido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que atua prestando assistência financeira a programas e projetos de ensino básico da rede pública. É importante destacar que a influência das ideias emergentes durante o processo reabertura política proporcionou a descentralização na execução de programa, e permitiu que os repasses dos recursos financeiros do Governo Federal fossem realizados por meio de transferências diretas, sendo estes dois pontos, grandes avanços para o aumento da sua eficácia e efetividade da gestão.

De modo geral, observa-se na década de 1990, uma transformação do dimensionamento do problema da fome em todo o mundo. Conforme Maluf, Menezes e Valente (1996), em 1991, anunciou-se a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, que foi acolhida dois anos depois no governo de Itamar Franco e serviu de base para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), reintroduzindo a questão agroalimentar e a fome na agenda política nacional. Neste momento, a pobreza e o desemprego (agravados pela crise econômica da década anterior) foram identificados como fatores primários a condição de insegurança alimentar, não restringindo-se apenas a questões agrícolas.

Vale ressaltar que no ano de 1993, durante a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, o direito à alimentação entrou para o rol daqueles estabelecidos na Carta

---

<sup>1</sup> Embora o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) tenha sido criado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), a gestão da merenda escolar continuou ser subordinada ao Ministério da Educação.

dos Direitos Humanos de 1948,<sup>2</sup> o que foi fundamental para celebração do compromisso mundial de reduzir as estatísticas relacionadas à fome, colocando o Estado como responsável por garantir a segurança alimentar.

O CONSEA teve como alguns de seus méritos quantificar a existência de 32 milhões de miseráveis no país e realizar a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) em julho de 1994. Esta Conferência compeliu na adesão da sociedade brasileira ao combate à fome e fixou três perspectivas básicas, que de acordo com Arruda e Arruda (2007) se traduzem na compreensão que o desenvolvimento econômico e social do país deve necessariamente abranger a garantia da segurança alimentar para todos os cidadãos, e que tal garantia requer a ação coordenada entre o estado e a sociedade civil, o que não acarreta na dissolução de papéis específicos a cada um deles.

No ano de 1994, o CONSEA chegou ao fim dando início ao Programa Comunidade Solidária<sup>3</sup> que tinha como finalidade ampliar os pressupostos do programa antecessor, impulsionado pelo apoio popular. Desta forma, segundo Maluf, Menezes e Valente (1996) seu prisma apontava para o fato de que expandir a capacidade de produção e distribuição de alimentos é uma medida insuficiente para diminuir o custo da alimentação e consequentemente permitir o acesso da parcela da população mais vulnerável a mesma. Assim, o crescimento econômico e a geração de empregos seriam as condições necessárias para salvaguardar a segurança alimentar. Além disso, seriam necessárias políticas de produção agroalimentar; comercialização, distribuição e consumo de alimentos, observando aspectos como descentralização e diversidade regional, bem como, políticas de caráter mais imediato. Segundo os autores, para a ampliação do conceito de segurança alimentar, ainda seria importante a realização de um controle de qualidade dos alimentos, bem como incentivo às práticas de educação alimentar.

---

<sup>2</sup> “Artigo XXV - 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” (Declaração Universal dos Direitos Humanos – ONU 1948)

<sup>3</sup> O Programa Comunidade Solidária foi criado para dar continuidade ao trabalho do CONSEA durante governo de Fernando Henrique Cardoso. Era conduzido pelo Gabinete da Casa Civil da Presidência da República, e contava com a ação conjunta de órgãos federais, organizações não-governamentais, governos estaduais e municipais e sociedade civil. Assim direcionava seus esforços nas áreas de saúde, alimentação e nutrição, com ênfase ao combate à mortalidade infantil, alimentação escolar e do trabalhador, e distribuição emergencial de alimentos. Ainda priorizava programas de moradia e saneamento, e a geração e emprego e renda.

Neste sentido, Arruda e Arruda (2007) afirmam ter havido no final da década de 1990 a formulação de duas importantes políticas públicas de combate à fome e desnutrição, sendo elas: a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, vinculada ao Ministério da Saúde, aprovada em 1999, segundo o qual seus elementos evidenciam que o alcance da segurança alimentar exige um esforço conjunto entre vários setores governamentais, não apenas o setor de saúde, além da sociedade civil e do setor produtivo; e a criação do Programa Bolsa Alimentação no ano de 2001, que transferia recurso financeiro diretamente à família beneficiada mediante ao cumprimento de condicionalidades pré-determinadas. Tal programa simbolizou um grande passo para as políticas redistributivas pois concentrava seus esforços para atender a população em situação mais crítica. Cabe ressaltar ainda que, ao disponibilizar o recurso diretamente às famílias, o programa também permitiu a flexibilização dos alimentos adquiridos e um menor custo de operacionalização.

Posteriormente no ano de 2003, com a ascensão à presidência de Luiz Inácio Lula da Silva e o início de um novo período governamental, a questão alimentar tornou-se tema central na agenda política brasileira. Nasceu então o Projeto Fome Zero (PFZ), permitindo a reformulação do CONSEA como responsável por promover as articulações inter-setoriais necessárias à sua condução.

O Fome Zero caracterizava-se por ser uma política de inserção social ao buscar combater a fome por meio de ações integradas entre diversas instâncias de governo (municipal, estadual e federal), bem como das ações das organizações representantes da sociedade civil, tendo como pressuposto garantir a regularidade, a qualidade e o acesso à alimentação à todos os brasileiros. O programa se beneficiou de diversas pesquisas realizadas por especialistas representados por ONGs, institutos de pesquisa, movimentos e organizações sociais ligados a questão da segurança alimentar em todo o país. Essas pesquisas trouxeram à tona dados alarmantes ao contabilizar a existência de 9,3 milhões de famílias, cerca de 44 milhões de pessoas, abaixo da linha da pobreza (consideradas por tanto público potencial para este projeto por estarem vulneráveis à fome), além de constar que este número representava uma crescente, inclusive nas regiões metropolitanas, especialmente em São Paulo onde se concentra a maior riqueza do Brasil, o que indica que este fenômeno tem origem em um modelo de crescimento econômico perverso e excludente.(SILVA, GROSSI E FRANÇA, 2010)

Percebeu-se então, a necessidade de duas mudanças fundamentais para a efetividade do projeto: a primeira foi de que o combate à fome deve ser uma política

permanente de segurança alimentar, sendo imprescindível por tanto uma configuração que não tenha caráter temporário, como é o caso de um Ministério Extraordinário (como foi sugerido preliminarmente pelos formuladores do PFZ); e a segunda diz respeito a verificação de que dada a complexidade das articulações da sociedade civil e a máquina governamental, seria necessário que a responsabilidade de coordenação do mesmo estivesse diretamente vinculada a Presidência da República, sob pena de se transformar em mais uma política pública de alcance limitado.(SILVA, GROSSI E FRANÇA, 2010)

Estas duas constatações convergiram para a recuperação da experiência do CONSEA, o que representou uma novidade na condução das políticas de erradicação da fome. Representantes do primeiro escalão do governo federal e da sociedade discutiram propostas que permitiram a elaboração e/ou implementação de medidas progressistas, como o Programa Nacional de Emprego e Renda, a busca pela transparência na gestão de recursos públicos e a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ademais, a maneira como os processos foram gerados, através da criação de grupos mistos (sociedade civil/governo), consolidaram uma nova prática e cultura de gestão compartilhada de políticas públicas.

Para Silva, Belik e Takagi (2010), até a formulação do Projeto Fome Zero não havia no Brasil uma Política Nacional de Segurança Alimentar, apenas iniciativas esparsas dos municípios, estados e da sociedade civil para atender a população carente; já as propostas do governo federal tinham natureza meramente monetária, buscando apenas a suplementação (muitas vezes insuficiente) da renda para suprimir a fome. Contudo para os autores, a análise do problema da fome no Brasil assinalava para uma demanda insatisfatória de alimentos, calcada na concentração excessiva de renda, baixos salários, baixos índices de crescimento e elevados níveis de desemprego, o que implicava em um entrave na produção agrícola.

Desta forma, as causas que determinam a inibição da produção seriam endógenas ao modelo de crescimento adotado, gerando portanto, um sistema de retroalimentação da pobreza e por conseguinte da fome. De modo geral, pode-se dizer que no Brasil a matéria da fome tem três aspectos fundamentais: a demanda insatisfatória, o descompasso entre os preços dos alimentos e poder aquisitivo da população e por fim, a exclusão do mercado de trabalho da parcela da população mais pobre. A ruptura deste sistema só seria possível por meio da intervenção do Estado de maneira a viabilizar a inserção no mercado de consumo de alimentos aqueles que estão preteridos no mercado de trabalho e/ou possuem renda insuficiente para garantir o acesso à alimentação adequada. Assim o alcance da Segurança Alimentar trata-se da criação de mecanismos (alguns emergenciais, outros permanentes) que

permitam o aumento da renda, o barateamento da alimentação, o aumento da oferta dos mesmos, além de ações específicas, dentre elas a ampliação da alimentação escolar, que é objeto deste estudo.

Desta maneira, conforme Belik (2003) o PFZ trouxe pela primeira vez ao Brasil a lógica de implantação de uma política social capaz de acarretar o desenvolvimento econômico, e não o movimento inverso como de costume. Para o autor, o referido programa propôs a criação um ciclo virtuoso no qual as famílias de baixa renda consumiriam alimentos produzidos por pequenos produtores, estimulando por conseguinte a geração de emprego e maiores proventos para as camadas mais pobres. Deste modo, o programa atuava em três eixos principais, sendo ele estrutural, específico de alimentação e políticas locais.

O primeiro eixo tratava de aspectos socioculturais e era voltado ao combate das causas da fome e da pobreza trazendo medidas como incentivo à agricultura familiar, políticas de emprego e aumento de renda (microcrédito, incentivo a novos negócios, capacitação profissional, inclusão digital, primeiro emprego e outros); renda mínima para famílias em situação mais crítica etc.

O segundo eixo trava-se de políticas que atuavam diretamente a questão alimentar de caráter mais emergencial com a finalidade de atender a camada de menor renda através de ações como transferência de renda condicionada às famílias carentes, combate à desnutrição materno-infantil, doações de cestas básicas, ampliação e redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), e a introdução de medidas voltadas educação alimentar como mecanismo de transformação de hábitos alimentares para crianças em idade escolar e adultos, dentre outras ações.

Cabe ressaltar que este eixo ainda contemplava a proposta da merenda escolar, pois foi percebido que as refeições distribuídas nas escolas pouco contribuía para o suprimento das recomendações de energias e de nutrientes dos alunos. Portanto, o projeto propôs o aumento da oferta calórica e nutricional diária da merenda escolar e além abranger o atendimento aos irmãos dos escolares e a rede de educação infantil, principalmente nos municípios mais pobres. Neste período, estimava-se a existência de 35 milhões de crianças em idade escolar e o repasse federal por criança/dia que era apenas de 0,13 centavos, que foi corrigido para 0,30 centavos. (SILVA, GROSSI E FRANÇA, 2010)

Outro ponto importante a ser observado nesta temática é a utilização de produtos regionais na composição da alimentação fornecida pelas escolas. Pesquisas apontavam que a

presença destes alimentos era muito pequena na constituição da merenda, e reforçavam a importância da atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CMAE) que deveriam fornecer maior assessoramento aos produtores permitindo a comida chegasse aos alunos mais fresca e que fosse compatível com as características culturais locais, impulsionando também a renda dos agricultores.

Por fim, a terceira dimensão do programa correspondia às políticas de caráter local tuteladas pelos estados e municípios em conjunto com organizações civis. Suas práticas compreendiam apoio à agricultura familiar através de abertura de linhas de crédito e fornecimento de assistência técnica, além de estímulo à produção para autoconsumo; agricultura urbana em locais não aproveitados como terrenos baldios e construção de restaurantes populares nas metrópoles, dentre outras.

Durante a fase de transição governamental introduziu-se implantação do Programa Fome Zero, e seu desenho institucional ficou assim caracterizado: recriação do CONSEA, criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), amplo processo de mobilização popular, utilização de estrutura física, de pessoal e orçamentária da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, e readequação do orçamento em R\$ 1,8 bilhões para o programa. (Silva, Grossi e França, 2010).

O PFZ inicialmente dirigiu os seus esforços para as áreas: da reforma agrária; do fortalecimento da agricultura familiar; do projeto emergencial de convivência com o semiárido; do programa de superação do analfabetismo; do programa de geração de emprego; além de programas específicos, como ampliação da merende escolar (como já foi citado); além da criação de restaurantes populares; bancos de alimentos; programa de cartão alimentação emergencial; e educação alimentar.

Desta forma, o programa era composto por um amplo leque de 25 políticas e 60 programas sendo “(...) um patrimônio que legitima a ação do governo e sacode a inércia da sociedade” (Belik, 2003 apud Arruda e Arruda, 2007) e representou um importante marco na trajetória das políticas sociais voltadas para a garantia da segurança alimentar, pois sua lógica de cunho keynesiano possibilitou a criação de uma rede de proteção aos segmentos marginalizados da sociedade assim como, permitiu a ascensão de setores produtivos comprimidos. Assim, buscou-se o gerenciamento do projeto de forma que todos os seus programas estivessem integrados no nível local para que os benefícios empregados fossem



movimentados nos municípios e/ou região, a fim de se gerar emprego e produção de alimentos rompendo-se a barreira à fome.

## **CAPÍTULO II - O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

### **2.1 - O que é o Programa Nacional de Alimentação**

De acordo com a Cartilha Nacional de Alimentação Escolar de 2015 do PNAE, é o mais antigo programa brasileiro do seguimento de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), sendo considerado um dos maiores do mundo, no que se refere a cobertura universal dos alunos e a garantia do direito humano a uma alimentação adequada. Regulamentado atualmente pela Lei nº 11.947 de 2009 (alterada pela Resolução/CD/FNDE nº 26 de 2013) o programa consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal (DF) e aos municípios para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar. Assim, atua com o objetivo de colaborar para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos escolares, auxiliando o processo de aprendizagem, aumento do rendimento escolar, além de criar práticas de alimentação saudável.

Sua origem se deu na década de 40, entretanto, apenas em 1988 com a promulgação da nova Constituição Federal, que o direito da alimentação escolar para todos os alunos do Ensino Fundamental foi assegurado. Atualmente, os beneficiários do PNAE são os alunos da educação infantil (creches e pré-escolas), do ensino fundamental e médio (incluindo a modalidade de ensino para jovens e adultos – EJA), da educação indígena, das áreas remanescentes de quilombos e os alunos da educação especial matriculados em escolas públicas dos estados, do DF, e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, bem como os alunos de escolas filantrópicas, em conformidade com o censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação INEP/MEC do ano anterior ao do atendimento.

De acordo com Peixinho (2013), com o início do governo Lula no ano de 2003, houve no Brasil um movimento de combate a fome através do Fome Zero, estratégia que buscava enfrenta-la por meio da ação conjunta de várias políticas direcionadas a transferência de renda, reforma agrária, assistência social, geração de emprego e renda, entre outras. Este momento propiciou a evolução do PNAE ao determinar critérios técnicos e operacionais

como o fortalecimento e aumento do papel dos Conselhos de Alimentação Escolar, e a atuação de nutricionistas responsáveis por coordenar práticas de alimentação escolar.

### **2.1.1- Das diretrizes**

Segundo a Cartilha Nacional de Alimentação Escolar de 2015, o programa analisado possui como diretrizes, o emprego da alimentação saudável e adequada; a universalidade do atendimento; o direito à alimentação escolar; a segurança alimentar e nutricional; a participação da comunidade no controle social no apoio ao desenvolvimento sustentável; e a inclusão da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no processo de ensino, com o objetivo de estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, a boa saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo.

Desta forma, o normativo do PNAE define que a EAN é um campo de conhecimento e de prática contínua, permanente, transdisciplinar, multiprofissional e inter-setorial, pois caracteriza-se pela execução de atividades desenvolvidas sistematicamente no ambiente escolar, mas que esteja presente também ao longo do curso de vida respondendo as diversas demandas que o indivíduo apresente (desde da formação de hábitos na primeira infância até a alimentação fora de casa na adolescência e na vida adulta), além de estabelecer que o alimento deve ser trabalhado transversalmente em todas as disciplinas do currículo escolar, sendo inserida no projeto político-pedagógico da escola pelos profissionais de educação, com o auxílio de nutricionistas, manipuladores de alimentos entre outros. Ainda, busca promover ações conjugadas resultantes de setores governamentais distintos, visando um diálogo entre todas as vertentes de alimentação escolar.

A Educação Alimentação Nutricional objetiva portanto, promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis, no contexto da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), através de ações como por exemplo: formação de pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a alimentação escolar; utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, e da sociobiodiversidade; desenvolvimento de tecnologias sociais voltadas para o campo de alimentação escolar; cultura de hortas pedagógicas etc.

### **2.1. 2 – Dos participantes do programa**

Os órgãos envolvidos na execução do PNAE são: o Fundo Nacional do Desenvolvimento Escolar (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, que atua transferindo os recursos do governo federal aos demais entes federativos, além de normatizar, coordenar, monitorar, cooperar tecnicamente, fiscalizar e avaliar a execução do PNAE.

As Entidades Executoras (EEx.), que correspondem aos estados, o DF, aos municípios e as escolas federais que recebem os recursos financeiros transferidos pelo FNDE e são responsáveis pela execução do programa propriamente dito (inclusive pela complementação de recursos), ofertando a alimentação nas escolas e realizando ações de educação alimentar e nutricional. Também é possível que uma entidade privada (denominada Unidade Executora UEx.) sem fins lucrativos, represente a unidade escolar e responsabilize-se por receber os recursos e realizar as prestações de conta em benefício do órgão que a delegou.

Por fim, o Conselho de Alimentação Escolar que é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído nos estados, municípios e DF com a finalidade de promover o exercício do controle social e zelar pela qualidade dos alimentos oferecidos e aceitação do cardápio pelos escolares, sendo por tanto objeto deste estudo.

### **2.1.3 - Das formas de gestão**

A execução do PANE pode ocorrer de duas formas: centralizada – quando a EEx. (Secretaria Estadual de Educação ou Prefeitura Municipal) adquire os gêneros alimentícios e entrega nas escolas assistidas, ou, descentralizada – quando a EEx. recebe os recursos financeiros do FNDE e repassa às escolas da sua rede de ensino para que elas comprem os alimentos. Neste caso, é necessário que as unidades escolares possuam a estrutura necessária para efetuar todos os atos inerentes ao processo de aquisição de compras, como ordenação de despesas, elaboração e execução de processo licitatório, e gestão dos contratos administrativos decorrentes destes processos, o controle de estoque, e ainda possuir um local adequado para o armazenamento dos gêneros. (Brasil, Resolução/ CD/FNDE nº 26, 17 de junho de 2013).

Também é possível que o estado delegue ao município a responsabilidade pelo atendimento dos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas suas respectivas áreas de jurisdição no âmbito do PNAE. Para tanto, o estado deve autorizar ao FNDE a repassar os recursos financeiros direto ao município. Este procedimento deve ser formalizado por meio da assinatura do Termo de Anuência pela prefeitura, e envio do mesmo pela Secretaria Estadual de Educação ao FNDE. Entretanto, a transferência de recursos não desobriga o estado de prestar ações de educação alimentar e nutricional, de se responsabilizar pela estrutura física e pelos recursos humanos empregados nas escolas, de assegurar que os alimentos oferecidos estejam em consonância com as necessidades nutricionais dos alunos, tão pouco, fica isento de responder pela prestação de contas ao FNDE.

#### **2.1.4- Da execução financeira**

A transferência dos recursos financeiros do FNDE a EEx. possui caráter suplementar e ocorre de forma automática, sem a necessidade de celebração de contrato, convênio ou acordo. Assim, o valor destinado à operacionalização do programa é calculado da através da seguinte fórmula:  $VT = A \times D \times C$ , onde, VT corresponde ao valor transferido, A corresponde ao número de alunos, D corresponde ao número de dias de atendimento e C corresponde ao valor per capita da refeição. Desta forma, a Resolução do FNDE nº 26 de 2013, dispõe em seu capítulo VIII que:

II - o valor per capita para oferta da alimentação escolar a ser repassado será de:

a) R\$ 0,30 (trinta centavos de real) para os alunos matriculados no ensino fundamental, no ensino médio e na Educação de Jovens e Adultos - EJA;

b) R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real) para alunos matriculados na pré-escola, exceto para aqueles matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;

c) R\$ 0,60 (sessenta centavos de real) para os alunos matriculados em escolas de educação básica localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos;

d) R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em escolas de tempo integral com permanência mínima de 7h (sete horas) na escola ou em atividades escolares, de acordo com o Censo Escolar do INEP/MEC;

e) R\$ 1,00 (um real) para os alunos matriculados em creches, inclusive as localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos.

III - para os alunos do Programa Mais Educação haverá complementação financeira de forma a totalizar o valor per capita de R\$ 0,90 (noventa centavos de real);

IV - para os alunos que frequentam, no contraturno, o AEE, o valor per capita será de R\$ 0,50 (cinquenta centavos de real);

V - o número de dias de atendimento a ser considerado no cálculo dos valores devidos à EEx. é de duzentos dias letivos/ano;

a) No caso da modalidade de ensino de Educação de Jovens e Adultos Semipresencial, serão repassados 20% dos recursos destinados ao EJA Presencial.” (Brasil, Resolução/CD/FNDE nº 26; 2013)

Os recursos financeiros são enviados do FNDE as EEx por meio de uma conta corrente específica, destinada a operacionalização do Programa. A transferência ocorrerá em até dez parcelas referentes aos meses de fevereiro à novembro, e cada parcela, não poderá ter cobertura inferior à vinte dias letivos.

Quanto ao volume de recursos financeiros repassado pelo Governo Federal e o número de alunos atendidos pelo PNAE, podemos observar segundo informações disponibilizadas no portal do Fundo Nacional de Alimentação Escolar que entre os anos de 1995 e 2014 o programa sempre passou por um grande processo de ampliação. No ano de 1995, o volume de recursos destinados a execução do programa foi de 509,1 milhões de reais para atender cerca de 33,2 milhões de alunos. Já em 2014o volume de recursos aumentou consideravelmente para 3,693 bilhões de reais assim como o número de alunos saltou para 42,2 milhões. Assim, podemos observar que ao longo destes 19 anos, a variação de escolares assistidos o PNAE foi de 27,1%, ao passo que a variação de recursos foi de 725,40%, o que demonstra maior preocupação do governo em assegurar o direito à alimentação e a nutrição nas últimas décadas (Brasil, FNDE; 2016).

### **2.1.5 - Do cardápio**

De acordo com a Resolução nº465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), as atividades relacionadas a alimentação escolar devem ser estruturadas por um nutricionista habilitado que esteja ligado ao setor de alimentação escolar da Secretaria de Educação da Entidade Executora e cadastrado no Sistema de Cadastro de Nutricionistas do

PNAE (SINUTRI), cabendo a estes portanto analisar e monitorar o estado nutricional dos escolares; planejar, e coordenar as ações de educação alimentar e nutricional; e ainda elaborar e avaliar o cardápio a ser servido aos alunos.

Deste modo, o cardápio deve suprir no mínimo, 30% das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches (que funcionem em período parcial), escolas indígenas, e/ou localizadas em áreas remanescentes de quilombos, 70% das necessidades nutricionais dos alunos matriculados em creche de período integral (inclusive aquelas localizadas em áreas indígenas ou remanescente de quilombos) e para aqueles participantes do Programa Mais Educação, ou, matriculados em escolas de período integral, e 20% das necessidades dos alunos pertencentes à rede básica em período parcial.

As refeições oferecidas devem ainda, respeitar a cultura e as tradições (incluindo as comunidades indígenas e/ou quilombolas), a prática de hábitos alimentares saudáveis, a escolha gêneros alimentícios produzidos em âmbito local, deve ainda, atentar-se especialmente aos alunos com necessidades nutricionais específicas, tais como diabetes, alergias, intolerâncias alimentares e doença celíaca. A legislação do PNAE dispõe também sobre a oferta de no mínimo três porções de frutas e hortaliças por semana, a combinação de aspectos sensoriais como cores, sabores e texturas, horários adequados para que cada tipo de refeição seja servida, a correlação entre a porção de alimento e a faixa etária do aluno, assim como suas necessidades nutricionais, conforme os valores de referência de energia, macro e micronutrientes.

#### **2.1.6 - Do controle de qualidade**

O PNAE tem como uma de suas principais normativas, o cuidado para que os alimentos ofertados estejam dentro dos critérios estabelecidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), do Ministério da Saúde (MS) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), como disposto na legislação de alimentos. Para garantir a aquisição de alimentos saudáveis e seguros, visando reduzir o risco de contaminação e a possibilidade de ocorrência de doenças de origem alimentar, é permitido que Entidades Executoras (EEx.) prevejam em edital de licitação (ou em chamada pública) a apresentação de amostras ao licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar para a avaliação dos

produtos a serem adquiridos, as quais deverão ser submetidas a análises necessárias antes da homologação do resultado da licitação. Cabe portanto, às EEx. adotar medidas que garantam a aquisição, o transporte, a estocagem e o manuseio/preparo de alimentos com condições higiênico-sanitárias apropriadas até o seu consumo final pelo alunado do PNAE.

### **2.1.7 - Da agricultura familiar**

Reconhecendo que o desenvolvimento econômico é pressuposto essencial para a promoção da Segurança Alimentar, o PNAE estabelece que pelos menos 30% dos gêneros alimentícios ofertados nas escolas sejam produzidos diretamente pela agricultura familiar (principal responsável pela produção de alimentos no Brasil), priorizando os assentamentos de reforma agrária e as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, como uma alternativa sustentável.

A agricultura familiar se apresenta como alternativa modeladora de um desenvolvimento menos excludente e ambientalmente mais equilibrado. No debate sobre o desenvolvimento local, as especificidades produtivas e geradoras de renda e ocupação, expressivas na agricultura familiar, têm importância econômica e social e são motivadoras de políticas públicas (OLIVEIRA & RIBEIRO, 2002 apud AZEVEDO, 2014).

A aquisição dos gêneros pode ser feita por meio de Chamada Pública, ficando dispensado o processo licitatório. Ofertar alimentos mais frescos e que façam parte da cultura alimentar local aos escolares tem como benefício impulsionar o desenvolvimento rural e manter o produtor e sua família no campo. Assim, a utilização da agricultura familiar na merenda escolar fundamenta-se nas seguintes diretrizes: o emprego da alimentação saudável e adequada que respeite a cultura, as tradições e os hábitos saudáveis e o apoio ao desenvolvimento sustentável.



### **2.1. 8 - Da prestação de contas**

A prestação de contas deve ser apresentada anualmente pela Entidade Executora até o dia 15 de fevereiro ao exercício subsequente do repasse efetuado pelo FNDE, acrescido da documentação necessária para a comprovação da execução do programa, independente da forma de gestão. Tal prestação de contas deve ser obrigatoriamente realizada por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC – Contas Online). Posteriormente, o CAE deverá analisa-la e registra-la em ata, a fim de emitir um parecer conclusivo a respeito da execução do PNAE e encaminha-lo ao FNDE até 31 de março do ano subsequente ao repasse, através do Sistema de Gestão de Conselho (SIGECON), juntamente com o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Fisco Financeira, mais extratos das contas bancárias destinadas aos repasses.

Ao receber o parecer elaborado pelo CAE, o FNDE poderá adotar as seguintes medidas: em caso de concordância com o parecer favorável do CAE, aprovar a prestação de contas da EEx.; em caso de discordância com a avaliação feita pelo CAE (ou com as informações prestadas no Demonstrativo Sintético Anual), a EEx. será notificada à apresentar o recurso ao FNDE ou a correção da prestação de contas (desde que aprovada pelo CAE) no prazo de 45 dias, a contar da data do recebimento da notificação, sob pena de bloqueio dos repasses financeiros à conta do programa. Por fim, caso a prestação de contas da EEx. não seja aprovada pelo FNDE, esta terá o prazo de 15 dias para a devolução dos valores impugnados.

### **2.1.9 - Do controle institucional**

Cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação, realizar as transferências dos recursos financeiros destinados à aquisição dos gêneros alimentícios utilizados na Alimentação Escolar, assim como, monitorar, controlar e avaliar a execução do PNAE.

## **A- Fiscalização**

Além do FNDE, a fiscalização da gestão e da aplicação dos recursos financeiros provenientes do PNAE compete à Controladoria Geral da União (CGU), ao Tribunal de Contas da União (TCU) e ao Ministério Público da União (MPU), quando solicitado, e ao CAE, por meio de auditorias e inspeção dos processos relativos à execução do programa. Além da análise feita pelo CAE da prestação de contas elaboradas pela EEx., o FNDE procede em cada exercício financeiro, uma auditoria da gestão e da aplicação dos recursos financeiro do programa, bem como avaliação da execução por amostragem.

## **B- Monitoramento**

O monitoramento tem caráter orientativo e visa acompanhar a implementação do programa, com o intuito de identificar oportunamente, inconvenientes que possam comprometer sua performance. Desta forma, trata-se de um processo contínuo de levantamento de dados, análise e sistematização de informações e verificação de execução. Este trabalho pode ocorrer por meio de análise documental externos (recebimento de denúncias, relatórios de órgãos de controle externo, informações de terceiros) ou internos, ou, por através de vistoria in loco.

O programa de visitação anual se baseia em denúncias ou diligências provenientes da ouvidoria do FNDE, dos órgãos de controle (CGU, MPU), do CAE, por solicitação da EEx., bem como por critérios estabelecidos pela Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE). A avaliação do PNAE será efetuada por meio de amostra, das informações coletadas no processo de monitoramento das assessorias técnicas, das pesquisas e dos pareceres técnicos, afim de averiguar se os objetivos e as metas do programa foram alcançados.

### **C- Denúncia**

Qualquer pessoa (física ou jurídica), assim associações ou sindicatos, podem denunciar irregularidades e/ou impropriedades identificadas na execução do PNAE, bem como, na aplicação dos recursos financeiros a ele destinado, ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União, ao Ministério Público e ao CAE. Para tanto, a denúncia deve conter: a descrição do fato (incluindo o maior número de informações possíveis), o local e a data provável do ocorrido e a identificação do órgão da Administração Pública e, se possível, do responsável por sua prática.

Após a apuração da denúncia, caso seja constatado a ocorrência de irregularidades referentes ao PNAE, o FNDE poderá suspender o repasse dos recursos financeiros até que a situação pendente seja resolvida.

## **CAPÍTULO III - A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS COMO MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

### **3.1. - Os Conselhos Municipais: uma nova forma de gestão**

Durante o período entre 1964 a 1985, o Brasil viveu sob a égide de um regime político ditatorial e autoritário, onde os cidadãos não tinham espaço de atuação na esfera pública. A inexistência de liberdade de expressão e o desencorajamento a associação de indivíduos e de grupos políticos e sociais que criticassem o governo, contudo, não impediram que ideias de emancipação e de participação florescessem na sociedade brasileira, assim:

Grande parte das forças políticas e sociais que impulsionaram o processo de redemocratização do país na década de 1980, estava imbuída de uma concepção democrática ampliada, que não se restringia apenas ao restabelecimento do sistema representativo eleitoral. O desejo popular era maior. Tratava-se de mudar a estrutura do Estado, não-democrático, excludente e autoritário, transformando-o radicalmente. Não por meio de uma ruptura institucional ou de uma revolução, mas sim por uma transformação gradual das estruturas de poder (CICONELLO, 2008).

A energia despendida para a constituição da democracia no Brasil, gerou também um movimento pela descentralização, afinal, a forma federativa de Estado possibilita a autonomia administrativa e política dos estados e municípios, e maior independência da Administração Direta e Indireta local. Assim, os movimentos sociais começam a participar da Constituinte brasileira de 1987, através das emendas populares colaborando com a redemocratização do Brasil, e em 1988 uma nova Constituição Federal (CF) foi promulgada estabelecendo diretrizes sobre a participação do cidadão no processo de elaboração, implementação, execução e controle das políticas públicas.

Surgiram então, mecanismos de controle social afim de se de “contribuir para a construção de novas institucionalidades de Estado”, e, foram (re) criados os dois principais órgãos debate, reflexão e tomada de decisão coletiva acerca das ações do governo, a saber: as Conferências e os Conselhos de Políticas Públicas, mecanismo ao qual este trabalho pretende analisar. Desta maneira, podemos entender que:

Conceitualmente, os Conselhos Municipais são órgãos públicos do Poder Executivo local; como consequência, suas deliberações, que expressam as

demandas produzidas por seus integrantes, passariam a ser a vontade do próprio Estado. São órgãos públicos dotados de natureza peculiar, sobretudo os que têm função deliberativa, pois não estão sujeitos hierarquicamente ao governo local; caso contrário, a ação autônoma dos representantes da sociedade civil ficaria comprometida (SALLES, 2012).

Para Ciconello (2008), os Conselhos de Políticas Públicas foram criados com o objetivo de concretizar as diretrizes estabelecidas na Constituição, permitindo que população obtivesse acesso as decisões governamentais, antes restrita apenas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos.

Ainda segundo o autor, embora já existissem órgãos com características semelhantes aos dos atuais Conselhos antes da redemocratização, a CF de 88 trouxe novos aspectos considerados uma “revolução institucional” que atingiram primeiramente as política de saúde, dando origem ao nascimento do SUS (Sistema Único de Saúde), coordenado por meio da ação integrada dos Governos Federal, Estaduais e Municipais e fiscalizados pelos Conselhos de Saúde, criados nas três esferas governamentais, “com caráter deliberativo permanente, com a participação obrigatória de metade dos participantes da sociedade civil”. Além disso, foram estabelecidas um série de atribuições legais ao exercício do controle social das políticas públicas, através do monitoramento e avaliação das ações do governo. Originou-se assim, um modelo ideal de conselho, que posteriormente foi expandido para demais políticas.

A proliferação de conselhos gestores de políticas públicas (também chamados de setoriais) no âmbito local, se deu em grande parte, pela obrigatoriedade de criação dos mesmos para que repasses federais fossem concedidos aos estados e municípios, permitindo maior descentralização e democratização das políticas sociais. Os conselhos são portanto, mecanismos que viabilizam o alcance deste dois processos pois, retiram a exclusividade de decisão do Poder Executivo, ou seja, descentraliza, e possuem em sua composição representantes da sociedade civil organizada.

De acordo com Ciconello (2008), levando em consideração apenas a administração pública federal, existiam (até a data do trabalho citado) cerca de 35 Conselhos Nacionais que dispunham da participação de representantes da sociedade civil; e embora não haja um mapeamento nacional dos conselhos estaduais e municipais, segundo informações do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil contabilizava, no ano de 2008, aproximadamente 20.000

conselhos municipais, incluindo apenas aqueles que atuam nas áreas de assistência social, saúde, proteção à criança e do adolescente, desenvolvimento rural, habitação e meio ambiente. Tal número representa um pouco mais que o triplo de Câmaras de Vereadores existentes no Brasil, a base da democracia representativa.

O autor afirma também que após a redemocratização, teria surgido uma nova geração de conselhos federais em torno de direitos e temáticas como: gênero, juventude, segurança alimentar, cidades, igualdade racial e transparência pública. Entretanto, em sua maioria, apresentam aspectos apenas consultivo, ou seja, o gestor público não precisa obrigatoriamente vincular suas ações às decisões do órgão, que em sua maior parte, estão situados apenas no âmbito nacional e não se desdobram necessariamente em um sistema participativo presente nos estados e/ou municípios.

### **3.2 - Quanto a representatividade**

As falhas do sistema representativo levaram a institucionalização de formas de representação não eleitoral, ou “representação por afinidade”, categoria na qual estão incluídos os Conselhos Municipais. Para Salles (2012), a matéria atual trata-se de como a representação pode ser construída de forma a associar o elemento eleitoral e a representação da sociedade civil. Desta forma, faz-se necessário entender “o papel da autorização na criação de legitimidade”.

Salles (2012) salienta a existência de diversos tipos de autorização relacionados a três papéis políticos diferentes, a saber: o agente - escolhido por meio de processo eleitoral; o advogado – que advém do conceito de advocacia de causa pública, como as organizações não governamentais que defende atores que não as indicaram para tal função; e o partícipe – enquadra-se aqui a representação exercida pelas organizações da sociedade civil, e até mesmo indivíduos que atuam em causa própria (determinados representantes por afinidade ou identificação), que uma vez habituados a tratar de determinado tema, tendem a se associar como membros em conselhos ou outros órgãos vinculados a gestão de políticas públicas. O ponto incomum observado nos três tipos é o aspecto “agir no lugar de”.

O grande desafio da representação, independentemente de sua modalidade é a sua legitimidade. A legitimidade da representação por afinidade ocorre por meio de uma

identidade ou solidariedade exercida anteriormente, enquanto na representação eleitoral de se dá (ou não) através do exercício do mandato do eleito. (Salles 2012). Deste modo, a representatividade e a legitimidade dos conselhos são pontos cruciais para que alcancem seu perfeito funcionamento, uma vez que o primeiro garante o segundo e vice-versa. A construção da representatividade está intensamente ligada à forma de seleção membros que não fazem parte do governo municipal. As formas mais encontradas são: pela lei, pela plenária das entidades, pela escolha do prefeito, e pela junção de mais de uma forma de escolha, a mista.

Quando as entidades participantes dos conselhos são determinadas lei, sua formação torna-se limitada, visto que qualquer alteração na sua composição passa a depender de um decreto. Além mais, gera-se o risco de “assenhramento” por parte das entidades integrantes do conselho, bem como, quando o processo de escolha é realizado através de indicação do prefeito gera-se o risco de aparelhamento do órgão. Uma alternativa mais democrática de eleição é aquela que ocorre por meio de plenárias, pois esta permite o debate, a argumentação e o processo de convencimento, próprios da atividade política. Deste modo, a nomeação dos representantes passa a resultar da efetiva participação dos interessados. Já quando a indicação ocorre de forma mista, tem-se a oportunidade de que o prefeito escolha entidades excluídas e estratégicas para o processo do processo, mas com menor força para pleitear uma cadeira na assembleia dos pares, ou que não tenha vocação participativa.

### **3.3 - Características e formas de atuação**

Com o surgimento de uma nova forma de diálogo entre o Estado e a sociedade na construção de políticas públicas, setores antes excluídos do espaço público, passaram a reivindicar cada vez mais sua presença no âmbito das ações públicas. Os conselhos foram portanto, responsáveis pela democratização das políticas sociais. Assim, de acordo com a pesquisa Conselhos Municipais e Políticas Sociais (Salles, 2012) existem três tipos principais de conselhos, sendo eles:

Os Conselhos Temáticos, são aqueles que de modo geral estão associados à grandes movimentos de ideias e temas gerais, embora não possuam ligação direta com um sistema ou legislação nacional, surgem devido a características políticas ou sociais específicas do município ao qual está inserido. Contudo, tendem a seguir as principais premissas dos

Conselhos de Políticas Públicas: a representação da sociedade civil e a responsabilidade de monitorar e avaliar políticas públicas. Podemos citar como exemplo deste modelo de conselho aqueles relacionados ao Direito da Mulher, Cultura, Esportes, Transportes, Patrimônio Cultural etc.

Os Conselhos de Políticas permitem o acesso de forma mais abrangente da sociedade ao aparelho do Estado pois caracterizam-se por captar demandas e negociar interesses específicos dos diversos grupos sociais, como os Conselhos de Saúde, de Educação, de Assistência Social entre outros. Assim:

São em geral previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e de fiscalização das ações. (...) Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos, zelando pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na sua execução. (SALLES, 2012, p. 47)

Os Conselhos de Programas estão ligados execução a programas governamentais concretos, e visam o a efetivação de medidas emergenciais e pontuais, além de atender beneficiários bem específicos, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, Habitação e Alimentação Escolar. Desta forma,

Dizem respeito não à extensão de direitos ou de garantias sociais, mas a metas incrementais em geral vinculadas ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, além de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política.” (SALLES, 2012, p. 47)

Embora os conselhos tenham sido criados em meio a busca pela democracia, Salles (2012) afirma que estudos realizados em todo o país, apontam a dificuldades dos mesmos de se firmaram como espaços de interlocução concreta entre o governo e a sociedade, devido a tradição centralista e paternalista do Estado brasileiro. Deste modo, devemos compreender os modelos de participação social nas esferas de políticas públicas do poder



executivo no Brasil e distinguir a diferença entre os conceitos de “participação restrita ou instrumental” e de “participação ampliada ou neocorporativa”.

O primeiro conceito não acarreta na partilha efetiva poder de decisão com setores sociais envolvidos. Incluem-se aqui situações em que a população de baixa renda organiza-se para exigir demandas pontuais de bens coletivos ao poder público, que por sua vez, estabelece uma “parceria” com a sociedade, onde esta, deve fornecer mão-de-obra gratuita (ou sub-remunerada) enquanto o poder público fica responsável por disponibilizar uma soma de recursos muito inferior a necessária. Além do clientelismo intrínseco neste tipo de situação, o Estado se desobriga de cumprir suas atribuições básicas utilizando-se perversamente da organização popular. Entretanto, esta forma de participação também pode apresentar pontos positivos, como “a disponibilização de recursos em áreas extremamente carentes de serviços públicos; subsidiar o poder público na alocação de recursos em questões reconhecidas como prioritárias pela população para aquela área; e permitir ganhos não esperados de cidadania.” (AZEVEDO e PRATES, apud AZEVEDO e BOTELHO, 2005, p. 48).

A “participação ampliada ou neocorporativa” no entanto, ao contrário do modelo anterior, permite o protagonismo da sociedade civil na gestão das políticas públicas, como é o caso dos conselhos. Assim, faz referência à capacidade dos grupos de interesse e de movimentos sociais de:

[...] influenciar, direta ou indiretamente, a formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas. Trata-se aqui, à semelhança do que ocorre no cenário dos países capitalistas centrais, de um efetivo envolvimento direto de setores organizados da sociedade na arena decisória do Estado. (AZEVEDO; PRATES, apud AZEVEDO; BOTELHO, 2005, p.48)

Os conselhos deliberativos possuem natureza híbrida pois é a sociedade por meio de suas associações diversas que intervém junto poder público, direcionando a condução das políticas setoriais, caracterizando uma forma semidireta de participação. Conforme Salles (2012), para garantir o equilíbrio das decisões, a legislação determina que haja paridade entre os representantes do Estado e da sociedade, contudo, análise do funcionamento dos conselhos em diversas cidades mostra a dificuldade de transferir o papel principal na definição e nas prioridades das políticas sociais do Estado para a sociedade.

Os conselhos constituem uma arena pública de resolução de conflitos onde os diversos atores sociais podem defender seus interesses específicos e estabelecer “consensos

mínimos de atuação, que resultam em ações consideradas como ganhos multilaterais (...).” (AZEVEDO e BOTELHO, 2005, p.49) São por conseguinte, um mecanismo que capaz de auxiliar o governo a compreender e responder as demanda sociais, sendo essenciais para a efetividade das políticas públicas por criarem diretrizes e ações que norteiam sua execução. Muitas vezes, costumam postular pela entrada de novos atores no processo de participação e/ou introdução de novos temas na agenda pública, assim, se esforçam para interferir na condução das políticas públicas e posteriormente precisam pressionar o Poder Executivo a ceder-lhes o poder de decisão. Os conselhos fazem portanto, a conexão entre a democracia participativa e a representativa.

Todavia, devemos nos atentar para o fato de que o Estado brasileiro tenha estimulado o avanço da democracia por meio da criação de sistemas descentralizados e participativos nas políticas públicas, muitas vezes a nova institucionalidade oculta velhas práticas. No caso dos conselhos, usualmente, sua atribuição é homologar as deliberações emanadas do Poder Executivo Municipal, que alicia seus membros, fazendo com que percam seu elo de representação da com a sociedade, especialmente quando as entidades que o compõe são indicadas pelo prefeito. Deste modo, é de suma importância observar a composição dos conselhos.

### **3.4- Os desafios à consolidação dos conselhos no Brasil**

Para Ciconello (2008), não existe na burocracia estatal unanimidade quanto a participação social. Muitos gestores públicos evitam o diálogo com a sociedade e encontram dificuldades de aceitar as deliberações de órgãos colegiados como os conselhos. Segundo Enid Rocha (apud Ciconello 2008), “quanto mais atribuições importantes tem um Conselho, mais esvaziado ele é em termos de sua representação governamental”. Neste sentido:

(...) no caso de as correlações de força dentro dos Conselhos serem muito desfavoráveis, ele pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória. Quando isso acontece, em vez de atuar no sentido de reinvenção institucional, os conselhos gestores podem constituir-se como institucionalidade paralela, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais. Esse é um dos problemas frequentemente apontados nos estudos de caso: conselhos fragilizados que não conseguem se legitimar como instâncias de participação, que acabam sendo renegados à função de legitimadores das decisões de órgãos executivos. (TATAGIBA apud CICONELO, 2008, p.8)

Outro ponto importante de entrave a consolidação dos conselhos é a inexistência de organizações da sociedade civil fortalecidas e autônomas, como uma estrutura de participação nas públicas exige. Para os conselhos possam atuar de forma efetiva, são necessários recursos humanos qualificados. É preciso que os representantes da sociedade entendam minimamente de aspectos da burocracia estatal como instrumentos de planejamento, gerenciamento e orçamento público. Desta forma, o ideal seria que os representantes da sociedade passassem por um processo de formação e capacitação, o que dificilmente acontece. Tal despreparo se revela pelo baixo grau de conhecimento das questões debatidas e pela pouca compreensão do papel do conselho no espaço público. Para muitos, os conselhos representam meramente uma maneira de conquistar recursos para as entidades as quais fazem parte. (SALLES, 2012, p.51)

Podemos destacar ainda, a lacuna deixada durante a criação dos processos de debate e deliberação das políticas sociais quanto a concepção de um mecanismo participativos relacionados às políticas econômicas. Tais decisões tendem a ser concentradas nas mãos de poucos, e isso se deve a uma cultura política de valorizar argumentos técnicos em detrimento de outros saberes. Esta contradição afeta o avanço da participação, uma vez que as determinações das políticas macroeconômica delimita o alcance e o próprio desenho das políticas sociais. É necessário portanto, tornar as políticas econômicas transparentes e sujeita a influência do controle social.

Em relação ao Estado, fica evidente o descaso do mesmo em relação aos conselhos, pois costuma indicar representantes despreparados e/ou com baixo poder de decisão, que participam dos conselhos apenas como de praxe, sem considerar-se corresponsáveis pelo mesmo. Desta maneira, as “(...) decisões continuam sendo tomadas de forma tradicional por parte dos altos escalões das administrações, sem tomar em conta as discussões que ocorrem nos Conselhos e menos ainda as suas deliberações.” (SALLES, 2012, p.51) Além disso, muitas vezes o Estado exerce controle sobre a dos conselhos. Não é raro encontrarmos conselhos onde seu regimento interno preveja que seu presidente (muitas vezes um secretário municipal ou alguém por ele indicado) o a função de elaborar as pautas das reuniões.

Outro aspecto que muitas vezes influencia o distanciamento entre o determina a lei que origina os conselhos e suas práticas efetivas está relacionada com a indefinição quanto sua posição no conjunto do sistema político. Salles (2002) aponta para a existência de divergência entre o pertencimento ou não destes órgãos à estrutura administrativa, embora

sejam conceituados como órgãos públicos do Poder Executivo Municipal. Aqueles que argumentam que sim, acreditam que eles devam usufruir de estruturas como as secretarias, porém, há aqueles supõem que isso retiraria dos conselhos toda a sua independência e potencial crítico, e que “embora financiados por recursos públicos, não são governo nem sociedade civil, mas espaços públicos de cooperação para a formulação de políticas.” Quanto os recursos de destinados à operacionalização dos conselhos, na maioria dos municípios não oferece estrutura adequada para seu funcionamento. As condições de precariedade aumentam ainda mais a possibilidade de controle por parte das prefeituras.

Em razão de toda a discussão exposta, podemos crer que os conselhos tem um relevante papel de educar para o exercício da democracia, entretanto, confluência entre o Estado e sociedade tem sido caracterizada pelos traços autoritários das instituições estatais e o peso relativo que a sociedade civil vem ganhando ao longo das últimas décadas. Neste contexto, uma característica dos conselhos é considerada fundamental: a capacidade de deliberação. Isso porque os conselhos de cunho apenas consultivo tem de fato pouco poder efetivo, enquanto os deliberativos conduzem a partilha de poder real. Assim, Salles (2002) conclui que os conselhos, de modo geral, parecem “(...) estar mais capacitados a impedir o estado de transgredir do que a induzi-lo a agir”.

## **CAPÍTULO IV - O CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

### **4.1 - Análise do Regimento Interno**

O Conselho de Alimentação do município de Campos dos Goytacazes foi criado em 25 de abril de 2001 pela Lei municipal nº 7053/01 em consonância com a Lei federal nº 11.947/09 que regulamenta a Alimentação Escolar. De acordo com seu Regimento Interno (2015), tal conselho trata-se de:

(...) órgão colegiado, deliberativo, de fiscalização e assessoramento tem como finalidade principal atuar na fiscalização e acompanhamento da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar e assessorar o Governo Municipal na execução do programa de assistência e educação alimentar mantidos pelo Município junto aos estabelecimentos de educação, motivando a participação de órgãos públicos e da comunidade na consecução de seus objetivos de maneira a assegurar alimentos de boa qualidade e padrões de higiene adequados, desde a aquisição até a distribuição aos alunos atendidos pautando-se pelos seguintes princípios: a) Direito humano à alimentação adequada; b) Universalidade do atendimento; c) Equidade no atendimento; d) Sustentabilidade e continuidade; e) Respeito aos horários alimentares; f) Descentralização da gestão do programa; g) Participação social.

Suas atribuições estão designadas no art. 3º do Regimento Interno e compreendem medidas tais quais: monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do PNAE; avaliar o Relatório de Acompanhamento de Gestão do PNAE, elaborado pela Entidade Executora, bem como a prestação de contas do gestor, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa; relatar 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; acompanhar a elaboração dos cardápios da alimentação escolar em consonância aos hábitos alimentares dos alunos; realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares; criar o Plano de Ação em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminhá-los à Entidade Executora antes do início do ano.

Sua composição se dá por meio de 07 membros dispostos da seguinte maneira: um representante do Poder Executivo, indicado formalmente por esse poder; dois

representantes de pais de alunos, assinalados pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares; dois representantes da sociedade civil; e dois representantes dos professores, indicados formalmente pelos respectivos órgãos de classe, a serem escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, devidamente registrada em ata (assim como os dois últimos segmentos), não sendo por tanto um conselho paritário. O Regimento prevê que cada membro titular do CAE tenha um suplente da mesma categoria representada. O mandato de cada conselheiro é compreendido pelo período de quatro anos, podendo ser prolongado apenas uma única vez e sendo considerado serviço público relevante e não remunerado. A estrutura básica do conselho é representada pelos seguintes cargos: Presidência Vice-Presidência; Secretário Executivo (escolhido pelo presidente do conselho e que obrigatoriamente deva ser um profissional da área de educação), assessoria técnica e assessoria administrativa.

Atualmente a presidência é ocupada por Sônia Maria Nunes Acruche, representante dos professores, cabendo à ela dentre outras funções: dirigir, coordenar e supervisionar as atividades do Conselho; convocar e presidir ou suspender as reuniões, quando necessário, dando ciência aos membros, bem como dar execução às suas decisões; aprovar, organizar e resolver as pautas das reuniões; colocar as matérias em discussão e votação e, anunciar o resultado das votações, decidindo-as em caso de empate; agir em nome do Conselho, mantendo todos os contatos com as autoridades com as quais deve ter relações; representar socialmente o Conselho e delegar poderes aos seus membros para que façam essa representação; e ainda propor ao Conselho as revisões do Regimento Interno se julgadas necessárias.

Ao Vice-Presidente fica a incumbência de substituir o Presidente em suas ausências ou impedimento, com todos os direitos, deveres e vantagens inerentes ao exercício da presidência; e ainda assisti-lo em na execução de suas atribuições.

As responsabilidades dos membros do conselho podem ser sintetizadas em: participar de todas as discussões e deliberações do órgão, examinando as matérias submetidas à análise, emitindo pareceres quando necessário; comparecer nas reuniões e nelas votar; realizar estudos e fornecer subsídios às decisões do CAE; analisar e emitir parecer conclusivo na prestação de contas ao FNDE; realizar fiscalização das atividades do PNAE executadas pelo município.

A Secretaria Executiva é composta pela Assessoria Técnica e pelo Serviço de Apoio Administrativo. Compete ao ocupante deste cargo, dentre outras atribuições estabelecidas no artigo 14 do Regimento Interno do CAE: supervisionar administrativamente os serviços da Secretaria da Assessoria Técnica; assistir as reuniões, colaborando com o Presidente e prestando esclarecimentos e informações quando solicitados; apresentar relatórios das atividades do Conselho anualmente ou sempre que solicitado pela Presidência; manter articulação com os órgãos técnicos administrativos da Entidade Executora; manter atualizado e organizado o arquivo e a documentação do Conselho; registrar a frequência dos membros as reuniões; levantar as informações que permitam ao CAE realizar suas ações; e exercer as demais competências que lhe sejam atribuídas pelo Presidente e Vice-Presidente.

O cargo de Assessor Técnico está subordinado administrativamente ao cargo de Secretário Executivo, devendo por tanto prestar assessoria ao Secretário, assim como aos conselheiros, nas questões de natureza técnica; realizar estudos e pesquisas necessárias ao embasamento técnico e legal das decisões do Conselho; e realizar a revisão técnica e linguística dos pareceres e deliberações antes de sua publicação. Por fim, ao Serviço de Apoio Administrativo interessa assegurar as condições necessárias para que os trabalhos do Conselho possam ser devidamente executados, especialmente no que se refere a pessoal, orçamento, material, patrimônio e serviços gerais, nestes compreendidos os trabalhos de protocolo, arquivo, expediente, limpeza e conservação, transporte e comunicação em geral e outras atividades auxiliares.

As assembleias do Conselho de Alimentação Escolar deverão ocorrer em sua sede, podendo entretanto, ser realizadas em outro local, por decisão do presidente ou do plenário. O regimento do conselho estabelece que sejam feitas assembleias ordinárias mensal ou bimestralmente, e ainda dispõe sobre a convocação de assembleias extraordinárias que deverão ser solicitadas com antecedência mínima de 48 horas pelo presidente, ou mediante solicitação de pelo menos um terço de seus membros efetivos. As sessões devem ser realizadas com a presença de pelo menos 1/4 (um quarto) de seus integrantes, entretanto, o parágrafo primeiro do art. 21 denota que, se passados 30 minutos após a primeira convocação não houver quórum suficiente, a mesma deverá prosseguir apenas com os conselheiros presentes. Assim as deliberações do CAE, serão tomadas pela maioria simples dos votos daqueles que compareceram à reunião.

Por fim, é importante destacar que o regimento do Conselho de Alimentação Escolar indica as responsabilidades do município para o seu funcionamento. Assim, o artigo 6º estabelece que para a plena execução das atividades do CAE, o município deve garantir:

- a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;
- b) disponibilidade de equipamento de informática;
- c) transporte para deslocamento dos seus membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive, para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE;
- d) disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de apoio, com vistas a desenvolver as suas atividades com competência e efetividade;
- e) disponibilidade de recursos materiais em geral necessários ao funcionamento do CAE;” (CAMPOS DOS GOYTCAZES,2015)

Desta forma, a colaboração da Prefeitura é de fundamental importância ao funcionamento do Conselho, pois é esta que deve lhe proporcionar toda a estrutura física para o correto cumprimento de suas obrigações, bem como disponibilizar sempre que necessário, todos os documentos e informações relativos a aplicação do PNAE, tais como: editais de licitação, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras etc.

#### **4.2 – Estudo de caso do Conselho Municipal de Alimentação Escolar do Município de Campos dos Goytacazes**

Para a realização deste trabalho foi efetuado um estudo das atas do CAE, resumo das ocorrências verificadas nas reuniões, entrevistas concedidas pela Presidente do órgão e pela Secretária Administrativa, e ainda, observação de Assembleia. Dentre muitos pontos observados, pode ser destacado o não cumprimento por parte do município dos deveres registrados no artigo 6º do regimento analisado no tópico anterior, que diz respeito à estrutura física do Conselho, disponibilidade de recursos físicos e humanos.

Embora seu funcionamento seja de fundamental importância para a efetividade do PNAE, segundo as entrevistadas, a atual sede do Conselho localizada na Rua Sete Capitães, nº 47– Centro, desde fevereiro de 2016, no momento de sua transferência, não possuía condições mínimas de trabalho. No prédio, foram encontrados pisos soltos, tomadas inoperantes, falta de climatização (não há ar condicionados nem ventiladores no local), paredes descascando, encanamentos quebrados e/ou entupidos, e janelas também quebradas, além de sujeira e de um forte odor de ratos e baratas. Não havia ademais, equipamentos como telefone, internet e impressoras. Após diversas tentativas de solucionar estes problemas contatando a prefeitura, as mesmas tiveram que saná-los por conta própria. Assim, arcaram com os custos de reparo,



limpeza do local, realizaram um rateio para a compra de cabos de internet e roteadores, utilizavam telefones pessoais para a realização de ligações e imprimiam e escaneavam os documentos dos conselhos em casa.

Outro destaque importante citado pelas conselheiras diz respeito à falta de segurança do local. Segundo elas, assaltos são constantes na região, além usuários de drogas costumarem invadir as residências daquela rua para pernoitar. A casa conta apenas com uma profissional responsável por zelar pela segurança, número considerado insuficiente. Embora não tenha corrido nenhum incidente no Conselho, há por parte das conselheiras um receio de permanecer no local a noite, visto que, embora a casa também seja sede dos Conselhos de Educação e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), os membros que atuam diariamente nestes conselhos assim como a segurança são todos mulheres.

Um importante aspecto a ser salientado, é a dificuldade encontrada pelas conselheiras de realizar visitas às escolas assistidas pelo programa. Até a assembleia efetivada em julho deste ano, foi registrada a preocupação com o baixo número de inspeção nas escolas, devido à falta de transporte que deveria ser disponibilizado pela Prefeitura do Município, e a responsabilidade de enviar pareceres ao FNDE a respeito da execução do programa. Algumas vezes, a solução proposta pelo chefe de Departamento de Transporte foi ceder (quando possível) o carro destinado a implementação do Programa Bolsa Família.

Presentes nesta mesma reunião, representantes dos nutricionistas do Departamento de Nutrição da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes (SMECE), evidenciaram as mesmas dificuldades e afirmaram que realizam as visitas nas escolas da zona urbana do município em carros próprios. Já para visitar as escolas de zona rural, elas pegam carona com os veículos que transportam os alimentos.

Nesta assembleia também foram expostos pelas nutricionais presentes, os gêneros alimentícios adquiridos pelo Departamento de Nutrição e justificado a escolha dos mesmos de acordo com seus valores nutricionais e com o que foi produzido pelo município apesar das condições climáticas adversas. Porém informaram que até aquele momento, não havia condições de armazenamento dos alimentos no depósito, pois o local se encontrava com fogões, geladeiras, cadeiras inutilizadas. A solução encontrada, foi entregar os alimentos diretamente dos produtores às escolas, afinal, trata-se de gêneros perecíveis. Contudo, o

Departamento estaria oferecendo o suporte necessário à logística disponibilizando caminhões para a distribuição.

Quando questionadas pela Presidente do Conselho a respeito do treinamento das merendeiras, as representantes do Departamento de Nutrição exibiram fotos de algumas destas profissionais devidamente vestidas para o preparo alimentos e de dispensas cheias de gêneros, para mostrar os trabalhos que estavam desenvolvendo. Todavia, argumentaram que a mudança na contratação do quadro de servidores da prefeitura (antes eram RPAs - recibo de pagamento autônomo -, agora funcionários terceirizados) no início do ano, se tornou um empecilho para que o treinamento fosse realizado. As nutricionistas relataram ainda, a compra de novos utensílios para as cozinhas das escolas, mas admitiram a falta de uniformes para todas as funcionárias, o que lhe fez optar pela distribuição preferencialmente às merendeiras lotadas em creches pelos fatos destas fazerem um número maior de refeições.

Em agosto deste ano, foi formalizada uma outra assembleia pelo CAE a fim de pontuar o que foi registrados pelos conselheiros em visitas às unidades escolares E. M. Francisco Faria Barbosa e C. E. Aldeia no dia 23/08/2016, obter informações quanto às orientações passadas as unidade e sinalizar possíveis problemas encontrados. Estas visitas foram desempenhadas por uma conselheira representante dos pais de alunos (e funcionária municipal com atuação em uma das escolas visitadas), uma conselheira com formação em Nutrição e que no CAE representa o Poder Executivo e uma conselheira representante da Sociedade Civil e que atua junto à Vigilância Sanitária, o que permitiu a privilegiar aspectos específicos durante a visita, como higiene, manuseio, preparo, armazenamento e congelamento de alimentos perecíveis, assim como a organização do trabalho da merenda escolar.

Um dos principais problemas encontrados diz respeito à fossa da E. M. Francisco Faria Barbosa, que segundo informações da própria escola vem transbordando por um longo período. Após uma vistoria realizada pela empresa *Working*, responsável pela manutenção e obras da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (PMCG), foi detectado que as paredes da fossa estão deterioradas, o que pode fazer com que o esgoto atinja o lençol freático, comprometendo a água utilizada na unidade. Deste modo, a conselheira que atua junto a Vigilância Sanitária solicitou por ofício ao Instituto Estadual do Ambiente (INEA) faça uma análise da situação do lençol freático e que envie o laudo a SMECE para as devidas providências. Contudo, a nutricionista responsável pela escola afirmou que tanto a SMECE, quanto o próprio Secretário de Educação e a Prefeita do município possuem ciência problema,

pois o mesmo já foi relatado em forma de ofício e os dois representantes Poder Executivo estiveram presentes na unidade.

Ademais, foram encontrados na C. E. Aldeia produtos como Mucilon e Farinha Láctea com validade vencida, embora houvesse na despensa os mesmos produtos com validade até 2017 para o uso. A justificativa oferecida pelas merendeiras para tal fato, foi que as mesmas receberam orientação da supervisora da unidade de servir os alimentos fora do prazo de validade aos alunos mais velhos, apesar de não haver nenhum registro por escrito com esta orientação, enquanto os alimentos com validade seriam distribuídos às crianças menores. Além de alimentos vencidos, foram encontrados gêneros recém-entregues à escola (cenouras) em estado de decomposição, bem como, sacos de batatas cruas, cortadas em cubos e congeladas, porém, completamente escuras, sem condições de consumo.

Mais uma vez, as merendeiras afirmaram receber orientação para o congelamento das batatas da supervisora responsável pela escola, que no entanto, negou recomendar que alimentos vencidos fossem servidos aos alunos, confirmando apenas a orientação de que as batatas deveriam ser congeladas para o consumo em até três dias, e informou que tais produtos impróprios seriam descartados. Entretanto, de acordo com as conselheiras Técnicas em Vigilância e Nutricionista, batata é um gênero que não pode ser congelado, porque perde suas propriedades nutricionais e se torna inadequada para o consumo.

Desta maneira, foi observado pelos conselheiros a necessidade de se criar ações conjuntas entre as responsáveis técnicas do Departamento de Nutrição e as supervisoras, objetivando que as orientações quanto ao armazenamento, congelamento, diluição de alimentos e higiene da cozinha, utensílios e funcionários, ocorra de forma padronizada, a fim de tornar a fiscalização mais eficaz e evitar procedimentos incorretos. Neste momento, as nutricionistas apresentaram aos conselheiros um quadro de orientações elaborado pelo Departamento de Nutrição, o qual norteia as atividades expostas acima.

Também foi relatado que a divisão estava desenvolvendo um projeto de pesquisa visando estimular ao consumo de alimentos regionais, que deveria começar a ser implantado em setembro deste ano em 10 escolas, o que é um ponto positivo a ser destacado, visto que um dos enfoques do PNAE é Educação Alimentar e Nutricional, assim como, a utilização de alimentos que respeitem a diversidade cultural. Este projeto ainda possui um aspecto muito importante, pois vai ao encontro de uma terceira diretriz do programa estabelece de utilização de no mínimo 30% dos gêneros oriundo da agricultura familiar.

Ao analisar a ata da assembleia que relata o processo de prestação de contas, podemos observar que a reunião foi conduzida pela Presidente do Conselho, como é estabelecido em seu Regimento. Assim, foi apresentada toda a documentação (notas fiscais, extratos bancários e relatórios) enviada ao CAE pelo Departamento de Nutrição da SMECE para o diagnóstico e parecer conclusivo ao FNDE no ano base de 2015. O relatório, trata-se de um formulário online que deve ser discutido, preenchido e enviado pelos membros do Conselho de forma conjunta no mês de março de cada ano, em referência ao exercício anterior, e que obrigatoriamente deve emitir um parecer classificando a execução do programa em aprovado, aprovado com ressalvas ou não aprovado.

Segundo o descrito neste documento, o Conselho de Alimentação Escolar do Município de Campos dos Goytacazes, vem ao longo dos últimos anos, emitindo pareceres conclusivos aprovados com ressalvas, assim como no exercício de 2015, devido ao não cumprimento a determinação legal que dispões sobre a aquisição da agricultura familiar e a falta de suporte da PMCG ao não disponibilizar de forma suficiente os recursos necessários à operacionalização do Conselho, como o transporte para visitas, internet e telefone. Assim, de acordo com a Ata (2016) estudada:

Este parecer se deve ao não uso do percentual total da verba destina à Agricultura Familiar e ao não atendimento da Entidade Executora às solicitações deste CAE para exercer sua função fiscalizadora e de assessoramento, visto que poucas visitas foram realizadas às unidades escolares e aos depósito do Departamento de Nutrição, assim como a participação dos conselheiros em eventos ligados a alimentação escolar fora do município, por falta de disponibilização de veículos para transporte dos mesmos.

É válido destacar ainda que, de acordo com a ata, não foram feitas ressalvas quanto a qualidade dos gêneros adquiridos Departamento de Nutrição, pelo contrário, os esforços dos membros da divisão foram reconhecido e parabenizados, assim como a responsabilidade e exatidão com a qual desenvolvem suas atividades.

Atualmente o CAE enfrenta mais um grande desafio: a pouca participação dos conselheiros nas atividades desenvolvidas. Foi percebida uma grande evasão, explicado pelo afastamento de dois membros para candidatar-se ao pleito eleitoral, uma conselheira em licença médica e outros que simplesmente não comparecem às reuniões, não atendem ligações telefônicas ou justificam sua ausência, o que por diversas vezes impediu a ocorrência de assembleias. Para a Presidente do Conselho, embora este seja um serviço voluntário cabe ao conselheiro, responsabilidade com a função que foi assumida.

A propósito, vale lembrar que o Regimento Interno do CAE prevê a substituição dos conselheiros em casos de: renúncia, deliberação do segmento representado, não comparecimento às sessões sem justificativas (três consecutivas ou cinco intercaladas) e descumprimento das normas estabelecidas no regimento. Este processo de troca de conselheiros pode ser observado no presente momento. Segundo o que foi relatado, a sociedade civil e os pais de alunos foram convocados para novas eleições. Todavia, não houveram candidatos ao cargo de conselheiro representante da sociedade civil, apenas os representantes dos pais de alunos manifestaram interesse, já sendo conhecido os nomes daqueles que ocuparão os cargos, tratando-se agora de questões burocráticas para a efetivação da substituição.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A restauração do federalismo reconhecendo os municípios como entes federativos, e a adoção modelo descentralizado de gestão do Estado após a constituinte de 1988, garantiu aos entes subnacionais autonomia política e administrativa, bem como, permitiu um novo arranjo de alocação de recursos através da distribuição de competências tributárias e das transferências constitucionais. Deste modo, estabeleceu-se um novo papel a ser desempenhado pelo Governo Federal: fortalecer a regulação das políticas nacionais com vistas a corrigir as desigualdades regionais e compensar as insuficiências locais.

Por conseguinte, final da década de 1980, podemos observar grande tendência do Governo Federal de transferir aos municípios a responsabilidade pela execução de políticas públicas universais. Deste modo, dentre os muitos aspectos positivos e negativos já abordados pela literatura a respeito da descentralização, este trabalho buscou restringir-se a aproximação que mesma traz entre o Estado e o cidadão, possibilitando que este detenha meios concretos de intervenção na formulação, implementação e controle das políticas públicas.

Neste sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi analisado com o intuito de se investigar até que ponto a execução do programa ocorre de forma participativa no município de Campos dos Goytacazes. Para tanto, foi observado as atividades desenvolvidas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) deste município, visto que este órgão trata-se de um instrumento de controle e fiscalização desta política, e é essencial para a efetividade da mesma pois constitui-se como um espaço onde seus beneficiários podem expor suas demandas ao Poder Executivo municipal, responsável pela operacionalização do PNAE.

O que pode ser notado, não se distancia muito das dificuldades enfrentadas pela maioria dos conselhos espalhados pelo país. Mesmo como todo o esforço individual de alguns membros, o pouco, ou nenhum interesse da sociedade civil em participar das dinâmicas do CAE, a baixa assiduidade dos conselheiros, e sobre tudo a “falta de vontade política” do poder público municipal oferecer as condições necessárias para o satisfatório desempenho de suas funções, culminam ao não exercício da participação e controle social por completo.

O que pode ser concluído diante de tudo o que já foi manifestado, é que Programa Nacional de Alimentação Escolar, possui um escopo muito bem desenhado, pois objetiva promover a segurança alimentar, assim como, a prática de hábitos saudáveis desde a primeira

infância até a vida adulta, através do desenvolvimento do conceito de Educação Alimentar Nutricional. Para isso, conta com profissionais capacitados na área de nutrição a fim de garantir um cardápio adequado às necessidades nutricionais de cada faixa etária e que ao mesmo tempo em consonância com as especificidades culturais de cada região do país. Além disso, busca o alcance do econômico regional através da utilização de alimentos fornecidos pela agricultura familiar, e prevê a participação e o controle da sociedade na sua implementação, diretrizes que justificam sua gestão descentralizada.

Dito isto, uma questão fundamental deve ser levantada. Embora o PNAE seja de fato um programa muito bem estruturado, de que maneira ele subsidia e protege seus conselheiros para que possam monitorar sua gestão e a utilização de seus recursos de forma factual? Afinal de contas, podemos considerar no mínimo contraditório e inocente esperar que os municípios, responsáveis pela concretização do programa, forneçam o suporte e as informações necessárias para os conselhos municipais fiscalizem e denunciem as entidades competentes (se preciso for) irregularidades que eles próprios cometam (AZEVEDO; CAMPOS; LIRA).

Assim, parece necessário que os conselheiros tenham canais de comunicação com as esferas centrais que desenham e controlam a política nacional, afim de gerar maior efetividade das suas funções, quando a implementação do Programa de Alimentação Escolar estiver sendo executado de forma não adequada.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de; ARRUDA, IlmaKruze Grande. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. Revista Brasileira Saúde Maternidade Infantil, Recife PE. Jul. / Set., 2007.

AZEVEDO, Nilo Lima de. BOTELHO, Tarcísio Rodrigues. Gestão Participativa e política de patrimônio no município de Belos Horizonte: realidade ou mito? Ciências Sociais Unisinos. 43-52, jan/abr 2005.

AZEVEDO, Nilo Lima de; CAMPOS, Mauro Macedo; LIRA, Rodrigo Anido. Por que os Conselhos não funcionam? O diagnóstico O'Donnell. 2016. Trabalho apresentado no 40º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2016.

AZEVEDO, Rafael Fernandes Oliveira de. A Relação entre o PNAE e a Agricultura Familiar: virtudes e problemas de gestão. Natal: UFRGN, 2014. f 40. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas). Rio Grande do Norte - RN, 2014.

BELIK, Walter. Perspectivas para a Segurança Alimentar no Brasil. Saúde e Sociedade v.12, n.1, p.12-20, jan-jun 2003.

BRASIL, FNDE. Sobre o PNAE. Disponível em <<<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>> Acesso em: 12 dez 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação; Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e da União. Cartilha Nacional da Alimentação Escolar. Brasil, 2015.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar do Município de Campos dos Goytacazes. Diário Oficial (do Município de Campos dos Goytacazes) Campos, RJ 27 de fev. de 2015.

CICONELLO, Alexandre. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. From Poverty to Power. Oxfam International. Set 2007.



MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio L. Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil. Revista Cadernos de Debate, uma publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da UNICAMP, páginas 66-88 Vol. IV. Campinas - SP, 1996.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima Peixinho. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília DF. 2013.

SALLES, Helena da Motta Gestão democrática e participativa / Helena da Motta Salles. – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

SILVA José Graziano da, DEL GROSSI Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de. Fome Zero: A experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. Estud. av. vol.9 no.23 São Paulo jan./abr. 1995. Disponível em: <<<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>>> Acessado em: 11 Dez de 2016.