



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE PLANALTINA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

**Andréia Rodrigues da Silva**

**ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO**  
**CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19**

**Brasília - DF**  
**2023**

**Andréia Rodrigues da Silva**

**ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO  
CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

**Orientador:** Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi

**Brasília - DF  
2023**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ra Rodrigues da Silva, Andréia  
ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO CONTEXTO  
DA PANDEMIA DA COVID-19 / Andréia Rodrigues da Silva;  
orientador Mauro Eduardo Del Grossi. -- Brasília, 2023.  
91 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) --  
Universidade de Brasília, 2023.

1. Conselho de Alimentação Escolar. 2. Controle Social.  
3. Programa Nacional de Alimentação Escolar. 4. Pandemia da  
Covid-19. I. Eduardo Del Grossi, Mauro , orient. II. Título.

**Andréia Rodrigues da Silva**

**ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO  
CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19**

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi  
Orientador - PPGP/FUP/UnB

---

Profa. Dra. Luciana de Oliveira Miranda  
Examinadora interna - PPGP/FUP/UnB

---

Profa. Dra. Renata Mainenti Gomes  
Examinadora externa – FNDE/MEC

---

Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa  
Examinador suplente – PPGP/FUP/UnB

Dedico a minha família, em especial, a minha  
filha Gabriela, pelo carinho e apoio.

## AGRADECIMENTOS

A minha família, pelo incentivo e pelo apoio de sempre, em especial, a minha filha Gabriela, que acompanhou todo o meu caminhar, preocupando-se em me dar todo o suporte necessário.

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que me proporcionou participar do curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade de Brasília (UnB).

Aos professores do curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública do PPGP, pelo apoio e pelos conhecimentos transmitidos.

Ao Prof. Dr. Mauro Eduardo Del Grossi, pelas valiosas orientações, paciência, compreensão, e pelas cobranças importantes para o meu crescimento acadêmico.

À Prof.<sup>a</sup> Dra. Luciana de Oliveira Miranda, à Prof.<sup>a</sup> Dra. Renata Mainenti Gomes, e ao Prof. Dr. Jonilto Costa Sousa, pela gentileza de compor a banca examinadora e pelas valiosas contribuições.

Aos meus colegas do curso, pelo companheirismo e pelo apoio, em especial, à Rita de Cássia, com quem mais dividi as angústias e inquietações do curso, pelo incentivo e por suas orações.

A todas as pessoas que, num dado momento, me ajudaram nesta conquista.

## RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) visa contribuir para o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, por meio da oferta de alimentação nas escolas. Em 2020, as aulas presenciais foram suspensas devido à pandemia da Covid-19 e a legislação do PNAE foi alterada para permitir a entrega de alimentação escolar diretamente aos pais ou responsáveis pelos alunos, o que veio impor diversos desafios ao Programa, demandando uma atuação mais efetiva do controle social do PNAE, exercido pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). O objetivo deste trabalho foi verificar se os Conselhos conseguiram atuar de forma efetiva no controle social do PNAE, no contexto da pandemia da Covid-19. Foram utilizadas técnicas de pesquisa documental, bibliográfica, e quantitativa, por meio da aplicação de questionários enviados por e-mail aos conselheiros de todo o Brasil, que possuíam cadastro no Sistema do FNDE. Foram respondidos 1.703 questionários. A maioria dos Conselhos deu continuidade às atividades de monitoramento e fiscalização do Programa. As atividades mais desenvolvidas pelos Conselhos, no contexto da pandemia da Covid-19, foram: acompanhamento da montagem dos kits (69,6%); e acompanhamento da divulgação sobre o fornecimento dos kits e/ou refeições (52,8%). As regiões Sul e Sudeste foram as regiões onde mais foram realizadas essas atividades. As maiores dificuldades enfrentadas pelos Conselhos foram: baixa participação dos membros (33,4%), mais reportada na região Centro-Oeste; e baixa capacitação dos conselheiros (27,7%), mais reportada na região Nordeste. Apesar das dificuldades enfrentadas, houve engajamento e comprometimento da maioria dos Conselhos e de seus membros, que, voluntariamente, foram efetivos no controle do programa.

**Palavras-chave:** Conselho de Alimentação Escolar; Controle Social; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Pandemia da Covid-19.

## ABSTRACT

The National School Meals Program (PNAE) aims to contribute to school performance and the formation of healthy eating habits among students, by offering food in schools. In 2020, when face-to-face classes were suspended due to the Covid-19 pandemic and the PNAE legislation was changed to allow the delivery of school meals directly to parents or guardians of students, which came to impose several challenges on the Program, demanding a more effective performance of the social control of the PNAE, exercised by the School Feeding Councils. The objective of this work was to verify if the Councils were able to act effectively in the social control of the PNAE, in the context of the Covid-19 pandemic. Documentary, bibliographical and quantitative research techniques were used, through the application of questionnaires sent by e-mail to counselors from all over Brazil, who had registration in the FNDE System. 1,703 questionnaires were answered. The majority of Councils continued monitoring and inspecting the Program. The activities most developed by the Councils, in the context of the Covid-19 pandemic, were: monitoring the assembly of kits (69.6%); and follow-up of disclosure about the supply of kits and/or meals (52.8%). The South and Southeast regions were the regions where most of these activities were carried out. The main difficulties faced by the Boards were: low participation of members (33.4%), more reported in the Midwest region; and low training of counselors (27.7%), most reported in the Northeast region. Despite the difficulties faced, there was engagement and commitment on the part of the majority of the Councils and their members, who, voluntarily, were effective in controlling the program.

**Keywords:** School Feeding Council; Social Control; National School Feeding Program; Covid-19 pandemic.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Questionários respondidos por Unidade da Federação (UF).....	53
Gráfico 2 - Segmento da sociedade que o conselheiro representa.....	54
Gráfico 3 - Conselheiros por mandato.....	55

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Resumo da Metodologia..... 45

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Quantidade de questionários respondidos por região geográfica.....	54
Tabela 2 - Condições de infraestrutura e apoio logístico.....	56
Tabela 3 – Divulgação sobre o CAE .....	57
Tabela 4 – Capacitação para os conselheiros .....	59
Tabela 5 - Ações realizadas pelos governos locais no contexto da pandemia da Covid-19	61
Tabela 6 - Atividades realizadas pelo CAE no contexto da pandemia da Covid-19.....	62
Tabela 7 - Dificuldades enfrentadas pelo CAE no contexto da pandemia da Covid-19.....	63
Tabela 8 - Avaliação da atuação dos Conselhos no contexto da pandemia da Covid-19....	65

**LISTA DE SIGLAS**

CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CD	Conselho Deliberativo
CECANE	Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar
CGU	Controladoria-Geral da União
CGPAE	Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar
CME	Campanha da Merenda Escolar
COECS	Coordenação de Educação e Controle Social
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DIRAE	Diretoria de Ações Educacionais
EEx	Entidade Executora
ESF	Estratégia de Saúde da Família
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IA	Insegurança Alimentar
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SIGECON	Sistema de Gestão de Conselhos
SIGPC	Sistema Integrado de Gestão de Prestação de Contas
UEx	Unidade Executora
UF	Unidade da Federação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>Formulação do Problema de Pesquisa.....</b>	<b>16</b>
<b>Objetivos.....</b>	<b>17</b>
<b>Justificativa.....</b>	<b>18</b>
<b>1. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1 Controle na Administração Pública.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2 Controle Social, <i>Accountability</i> e Transparência.....</b>	<b>24</b>
<b>1.3 Conselhos Sociais.....</b>	<b>29</b>
<b>1.4 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sua execução durante a pandemia da Covid-19.....</b>	<b>32</b>
<b>1.5 O Conselho de Alimentação Escolar (CAE): estrutura de funcionamento e perfil de atuação.....</b>	<b>39</b>
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>45</b>
<b>2.1 Tipo de pesquisa.....</b>	<b>45</b>
<b>2.2 Caracterização da organização investigada.....</b>	<b>46</b>
<b>2.3 Participantes da pesquisa.....</b>	<b>47</b>
<b>2.4 Instrumentos de pesquisa.....</b>	<b>48</b>
<b>2.5 Procedimentos de coleta de dados.....</b>	<b>48</b>
<b>2.5.1 <i>Questionário</i>.....</b>	<b>48</b>
<b>2.5.2 <i>Pesquisa documental e bibliográfica</i>.....</b>	<b>50</b>
<b>2.6 Análise dos dados e das informações.....</b>	<b>51</b>
<b>3. RESULTADOS.....</b>	<b>53</b>
<b>3.1 Condições oferecidas aos Conselhos, para atuarem no controle social do PNAE..</b>	<b>55</b>
<b>3.2 Perfil de atuação dos Conselhos e dos Conselheiros individualmente.....</b>	<b>59</b>
<b>3.3 Atividades desenvolvidas pelos Conselhos e os desafios enfrentados no controle social do PNAE, no contexto da pandemia da Covid-19.....</b>	<b>60</b>
<b>3.4 Avaliação dos conselheiros sobre a atuação do CAE no controle social do PNAE, no contexto da pandemia da Covid-19, e sugestões de melhorias.....</b>	<b>64</b>
<b>4. DISCUSSÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>77</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>84</b>

## INTRODUÇÃO

Os direitos sociais à educação e à alimentação estão garantidos na Constituição Federal (CF) de 1988 e devem ser assegurados pela família, pela sociedade e pelo Estado, a todas as crianças, adolescentes e jovens (artigos 6º e 205 da CF). Na garantia do direito à educação, cabe ao Estado atender a todos os alunos da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático, transporte, assistência à saúde e alimentação (artigo 208 da CF). Dentre os programas implementados para atingir esses objetivos, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que teve início como uma Campanha da Merenda Escolar (CME) com o Decreto nº 37.106 de 1955. Desde essa época, o programa vem sofrendo alterações e avanços em sua estrutura, acompanhando as demandas sociais e políticas, sendo reconhecido internacionalmente por contribuir para o combate à fome e para a garantia da segurança alimentar e nutricional no Brasil (PEIXINHO, 2011).

O PNAE atualmente é regido pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e tem por objetivo contribuir para o rendimento escolar e para a formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, por meio da oferta gratuita de alimentação nas escolas, pelo período de 200 (duzentos) dias letivos. O programa consiste no repasse de recursos financeiros, em caráter suplementar, aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação, com base no valor *per capita* estabelecido em legislação específica, e no quantitativo de alunos matriculados na educação básica, conforme os dados do censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). As diretrizes do PNAE são: emprego de alimentação saudável e adequada; universalidade no atendimento aos alunos; incentivo à aquisição de alimentos produzidos localmente e da agricultura familiar; direito à alimentação escolar visando a garantia da segurança alimentar e nutricional dos estudantes; além da participação da sociedade no controle social do programa.

Em 2020, as medidas de isolamento social adotadas para conter o avanço da pandemia da Covid-19 provocaram a suspensão das aulas presenciais nas escolas públicas. Com isso, a legislação do PNAE sofreu alterações que modificaram a sua forma de execução, nesse período, permitindo a oferta de alimentação diretamente aos pais ou responsáveis pelos estudantes, a critério do poder público local, porém, sem prescindir do acompanhamento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE). Pereira *et al* (2020) e Da Silva *et al* (2020) apontaram dificuldades na garantia do atendimento, impactando no alcance dos objetivos do

PNAE e na segurança alimentar e nutricional dos estudantes, impondo novos desafios que demandaram uma atuação bem mais efetiva dos conselhos sociais.

De acordo com Azevedo *et al* (2018), os Conselhos Sociais são considerados espaços públicos onde a sociedade pode participar do processo de formulação, implementação, fiscalização e controle das políticas públicas, seja nas esferas nacional, estadual e municipal. São muito importantes na efetivação do controle social, por meio da participação ativa, e na democratização das políticas públicas, garantindo os direitos sociais, tornando a sociedade civil responsável, juntamente com o Estado, pela gestão das políticas públicas e sociais.

O controle social do PNAE é exercido de forma institucionalizada, por meio de conselhos sociais denominados Conselho de Alimentação Escolar (CAE), instituídos em cada Município, Estado e no Distrito Federal, totalizando 5.570 conselhos municipais, 26 conselhos estaduais e 1 conselho no Distrito Federal. Cada Conselho é composto por membros representantes da sociedade civil e do ente governamental respectivo, competindo aos conselhos, dentre outras atribuições, zelar pela qualidade da alimentação escolar e pela adequada distribuição aos alunos em conformidade com as etapas de ensino e em obediência aos anseios da comunidade local, devendo garantir a regular execução do programa, conforme disposições contidas na Lei nº 11.947/2009 e na Resolução CD/FNDE nº 06/2020.

Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) estão inseridos no marco regulatório do controle social, que, no Brasil, foi intensificado a partir do processo de redemocratização, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Constituição Cidadã (MACHADO; GOLDENBERG, 2014). Nela, a democracia se consolidou como um sistema político brasileiro, com a implantação de um Estado democrático de direito, um sistema que privilegia a soberania popular em oposição à ditadura, permitindo que os cidadãos se expressem livremente, elegendo seus representantes (AZEVEDO *et al.*, 2018), permitindo que a sociedade civil participe do processo de gestão e de controle do Estado, o chamado controle social (RICARDO, 2003). É por meio da Constituição Federal que o Estado brasileiro reconhece a contribuição da participação social para a construção e o fortalecimento da democracia e da cidadania e, ao mesmo tempo, para a melhoria do desempenho da Administração Pública (FNDE, 2022), entendendo-se a democracia como um sistema organizado com base em princípios de liberdade, igualdade, pluralismo, participação social, e garantia dos direitos fundamentais dos seres humanos (RICARDO, 2003). A sociedade civil tem o direito constitucional de participar do direcionamento e da fiscalização das ações dos gestores públicos na execução das políticas públicas em favor dos interesses coletivos (MACHADO; GOLDENBERG, 2014). Reportando ao Controle Social do PNAE, exercido

pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), objeto de estudo da presente pesquisa, segue-se à apresentação da formulação do problema da pesquisa.

### **Formulação do Problema de Pesquisa**

De acordo com a legislação do PNAE, o CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, constituído por pessoas que trabalham voluntariamente, sem remuneração, que possui diversas atribuições, desde o monitoramento, fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e na execução do programa, zelando pela entrega de alimentos com qualidade, pelo cumprimento dos cardápios. Os conselheiros acompanham desde a compra de gêneros alimentícios até a preparação e distribuição dos alimentos, fiscalizando a aplicação dos recursos financeiros repassados e analisando a prestação de contas do gestor público responsável pela execução do programa, por meio do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), sistema desenvolvido e gerido pelo FNDE, desde o ano de 2012.

Os recursos federais transferidos pelo FNDE aos Estados, Municípios e Distrito Federal são repassados, mensalmente, em 10 (dez) parcelas, e somente poderão ser utilizados na compra de gêneros alimentícios com vistas ao preparo e à oferta de alimentação aos estudantes da rede pública de ensino básico, dentro das escolas.

Todavia, em 2020, houve alteração na execução do PNAE. As aulas presenciais nas escolas públicas foram suspensas como medida de isolamento para conter o avanço da pandemia da Covid-19, em decorrência do estado de emergência de importância internacional declarado pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Diante disso, foi editada a Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que acrescentou o art. 21-A à Lei nº 11.947/2009, autorizando os Estados, os Municípios e o Distrito Federal a distribuírem os gêneros alimentícios adquiridos com recursos do programa diretamente aos pais ou responsáveis pelos alunos, com o devido acompanhamento pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

A Resolução CD/FNDE nº 02, de 09 de abril de 2020, editada pelo FNDE, regulamentou as regras sobre a execução do PNAE durante a pandemia da Covid-19, autorizando a distribuição dos gêneros alimentícios, a critério do poder público local, em formato de kits definidos pela equipe de nutricionistas, com acompanhamento pelo CAE e observância às regras gerais do programa.



Em decorrência dessas mudanças, conforme apontam Pereira *et al* (2020) e Da Silva *et al* (2020), diversos desafios foram impostos à operacionalização do PNAE dificultando a garantia do atendimento e a segurança alimentar e nutricional dos estudantes, impactando no alcance dos objetivos do Programa. Os autores destacam que os desafios impostos exigiram uma atuação mais efetiva dos conselhos sociais, monitorando e fiscalizando o programa, para garantir que a alimentação escolar alcance todos os estudantes, indistintamente, respeitando-se as regras, princípios e objetivos do programa.

Todavia, autores como Nogueira (2005) apontaram falta de efetividade na atuação dos Conselhos. Este afirma que as ações realizadas pelos conselhos são ações bastante técnicas, executadas por pessoas, em sua maioria, leigas, dificultando as ações dos conselhos, e que há problemas que vão desde a pouca participação dos membros até a falta de infraestrutura mínima e adequada para realização das suas atribuições, o que pode restringir a atuação dos Conselhos ao cumprimento apenas de formalidades legais, como a exigência de análise da prestação de contas do programa, por meio do Sistema SIGECON, imprescindível para a liberação de recursos financeiros aos entes federados. Para Costa (2013, p. 141), “De nada adianta a existência de um CAE inoperante ou omissor, não exercendo o seu papel constitucional na garantia da boa qualidade da alimentação servida aos alunos e da correta aplicação dos recursos pelo poder público”. Nesse cenário, a questão que se formula para o problema desta pesquisa é: - Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) conseguiram atuar de forma efetiva, no exercício do controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no contexto da pandemia da Covid-19? Com vistas a responder a esse problema de pesquisa, foram definidos os seguintes objetivos:

## **Objetivos**

O **objetivo geral** desta pesquisa é verificar se os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) atuaram de forma efetiva, no exercício do controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no contexto da pandemia da Covid-19.

Os **objetivos específicos** são:

1. Verificar as condições oferecidas aos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), para atuarem no controle social do PNAE, e o perfil de atuação tanto dos Conselhos quanto dos Conselheiros individualmente;

2. Descrever as atividades desenvolvidas pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e os desafios enfrentados no controle social do PNAE, no contexto da pandemia da Covid-19;
3. Verificar como os Conselheiros avaliam a atuação do CAE no controle social do PNAE, no contexto da pandemia da Covid-19, e que melhorias os Conselheiros propõem à atuação dos Conselhos.

### **Justificativa**

A realização desta pesquisa se justifica pela importância de verificar a efetividade da atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), no exercício do controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no contexto da pandemia da Covid-19, tendo em vista os desafios impostos à execução do programa com a pandemia. A literatura sobre o tema aponta que a participação da sociedade civil tem contribuído para o controle e a fiscalização da política pública que visa à garantia da oferta de alimentação escolar aos estudantes da rede pública de ensino, principalmente, em situação de emergência ou de calamidade pública, como no caso da pandemia da Covid-19, que gerou dificuldades à operacionalização e implementação de políticas públicas, como a do PNAE.

A verificação da atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, nesse contexto, em que os estudos ainda estão incipientes, em muito contribui para o fortalecimento da participação dos conselheiros no Controle Social do PNAE, que necessitam de suporte financeiro, técnico, humano e documental. O que é uma preocupação devido a extensão territorial do Brasil, razão da importância do exercício do controle social em todos os níveis de governos, em todas as localidades, tornando-se uma ferramenta de prevenção e de redução da corrupção, além de fortalecer o exercício da cidadania (CGU, 2012). Conforme Barbosa *et al* (2020, p. 608), “[...] compreender as características de atuação e os desafios que os Conselhos enfrentam no cotidiano de funcionamento pode contribuir para subsidiar estratégias que visem ao seu fortalecimento no monitoramento do PNAE”.

A motivação para a realização desta pesquisa surgiu de uma inquietação da pesquisadora, enquanto cidadã e servidora pública efetiva do quadro de pessoal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), órgão responsável pela execução das políticas públicas direcionadas à melhoria e à garantia de uma educação de qualidade a todos os estudantes da

educação básica, em especial da rede pública de ensino, por meio de assistência técnica e financeira.

O presente trabalho está dividido em 6 (seis) capítulos: esta Introdução, o Referencial Teórico, a Metodologia, os Resultados, a Discussão e a Conclusão.

## 1. REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 Controle na Administração Pública

É importante iniciar esse estudo conceituando Estado e Administração Pública (COSTIN, 2010). Porém, “[...] nada mais difícil, dada a pluralidade de enfoques, associados a diferentes orientações políticas” (COSTIN, 2010, p. 1). Dessa forma, serão apresentados, nesta seção, alguns conceitos gerais, que possam auxiliar na compreensão sobre os mecanismos de controle existentes na Administração Pública, dentre os quais se destaca o Controle Social, principal tema de estudo desta pesquisa.

O Estado é um “[...] conjunto de regras, pessoas e organizações que se separam da sociedade para organizá-la” (COSTIN, 2010, p. 1). Assim, só passa a existir quando se organiza em forma de aparelho ou instância especializada que funciona, hierarquicamente, diferenciando os governantes dos governados, detendo o poder legítimo de empregar a força física para fazer prevalecer a ordem estabelecida (COSTIN, 2010). O Estado possui organismos que regerão as normas da vida social (Parlamento, governo e outros), que farão a gestão do cotidiano das instituições e das relações públicas, dando a dimensão de que o Estado é mais amplo que a Administração Pública; possui três poderes: o Legislativo (cria as leis), o Executivo (impõe e fiscaliza as leis e implementa as políticas públicas), e o Judiciário (julga a correta aplicação da lei e penaliza o seu desrespeito); e possui, ainda, um caráter ambíguo de autoridade soberana sobre um povo e um território ao mesmo tempo em que representa a Nação, por meio de um representante eleito, o Presidente, ou no regime monarquista, a rainha ou o rei (COSTIN, 2010).

No que se refere ao Brasil, o Estado é Democrático de Direito, Republicano e Presidencialista, regido por uma Constituição Federal (a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988), e se configura por uma política de federação constituída pela união dos Estados, Municípios e do Distrito Federal (gestão autônoma), com Constituições Estaduais, que seguem os preceitos da Constituição Federal, das leis e decretos e formam os três níveis de governo: união, estados e municípios (COSTIN, 2010). Sobre governo, Costin (2010) afirma que:

O governo se diferencia do Estado por se restringir ao comando direto e à sanção da desobediência, visando à aplicação das leis estabelecidas em um país. Em outros termos, trata-se geralmente do Poder Executivo, embora não seja descabido aplicá-lo em outros contextos, em que se quer enfatizar a tomada de decisão ou a forma de gestão interna nos outros poderes (COSTIN, 2010, p. 3).

Segundo Costin (2010), se o Estado é o responsável por organizar a sociedade num determinado nível de poder, “[...] a Administração Pública, formada por órgãos e pessoas que trabalham contratadas pelo Estado, operacionaliza suas decisões na forma de prestação de serviços públicos, fiscalização, regulação e exercício de funções de soberania” (*Ibidem*, p. 3). Uma definição operacional de Administração Pública, segundo a autora, inclui:

[...] o conjunto de órgãos, funcionários e procedimentos utilizados pelos três poderes que integram o Estado, para realizar suas funções econômicas e os papéis que a sociedade lhe atribuiu no momento histórico em consideração. Assim, temos dois qualificativos para associar a esta afirmação: a Administração Pública não existe só no Executivo e ela muda constantemente, pois as expectativas da sociedade em relação a ela e as disputas que se fazem na esfera política para fazer valer propostas diferentes de atuação estatal também são cambiantes” (COSTIN, 2010, p. 26).

Nesse sentido, a autora ressalta que a função administrativa se refere ao Estado como um todo, sendo a Administração um instrumento à disposição do Estado para praticar suas opções políticas de governo, e que, no Estado Federativo, como no do Brasil, “[...] a Administração Pública pode ser federal, estadual ou municipal. Mas os princípios que a regem, sua estruturação, os cargos e seus titulares são os mesmos nos três níveis de governo.” (MEIRELLES, 1993, p. 56-61 apud COSTIN, 2010, p. 26).

Em outras palavras, os autores Rausch e Soares (2010), conceituam Administração Pública como:

[...] todo o sistema de governo, conjunto de ideias, processos, normas, atitudes, instituições e outras formas de comportamento humano que determinam como se desempenha a autoridade política e como se atende aos interesses públicos. Dessa forma, administração pública pode ser entendida e confundida com a própria estrutura do Poder Executivo, que tem a incumbência de implementar, coordenar e executar as políticas públicas. Apresenta-se, portanto, como um conjunto de atividades diretamente destinadas ao cumprimento de tarefas consideradas de interesse comum à coletividade ou uma organização estatal (RAUSCH; SOARES, 2010).

Ainda, em conformidade com o art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública brasileira deve obedecer aos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O princípio da eficiência passou a nortear a Administração Pública, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, após a Reforma da Gestão Pública de 1995 (COSTIN, 2010).

De acordo com Modesto (2010) apud Costin (2010), é fundamental ao administrador, além de atuar de forma legal e neutra, atuar com eficiência, maximizando os recursos, de modo a produzir resultados satisfatórios. Corroborando Louzada *et al* (2018):

Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça, afirmou, na década de 1990, que a administração deveria ser orientada e direcionada pelo princípio da eficiência para alcançar o resultado de interesse público. E este é o ponto que liga o assunto todo: o princípio da eficiência e todos os seus desdobramentos desembocam na inevitável

finalidade maior da administração, que é o interesse público” (LOUZADA *et al.*, 2018, p. 14).

Em busca da eficiência no serviço público, foram criados na Administração Pública, mecanismos para vigiar e controlar os recursos financeiros públicos (FARIA, 2007). O autor reporta-se ao Art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, no qual consta que a sociedade tem o direito de “[...] pedir contas de sua administração a todos os agentes do poder público”, e reforça a ideia de que todos os que trabalham ou exercem atividades em nome da sociedade devem prestar contas de seus atos, com vistas a garantir legitimidade, eficiência, eficácia e efetividade das organizações públicas. É o controle da Administração Pública.

O controle da Administração Pública pode ser entendido como uma atividade que faz com que a Administração cumpra sua missão constitucional, sem ultrapassar os limites legalmente institucionalizados, que possam levar a atos de corrupção, constituindo-se num efetivo meio de proteger o cidadão em face do Estado (FRANÇA, 2016), devendo a Administração atuar em consonância com as regras impostas pelo ordenamento legal e em prol do interesse público (FARIA, 2007), otimizando o cumprimento da vontade popular (RAUSCH; SOARES, 2010).

Dessa forma, o controle da Administração Pública possibilita que a própria Administração, outros Poderes ou qualquer cidadão, possa verificar, inspecionar e examinar a efetiva conduta de um Poder, órgão ou autoridade, com fins de garantir sua atuação em conformidade com os modelos desejados e previamente planejados (GUERRA, 2002 apud FARIA, 2007). “Trata-se, na verdade, de poder-dever de fiscalização, já que, uma vez determinada em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.” (GUERRA, 2002, p. 32, apud FARIA, 2007)

Santos (2002) apud Faria (2007) lembra que o controle na Administração Pública está vinculado ao Estado Democrático de Direito e pode ser entendido “como a fiscalização exercida pelo Poder Público (controle estatal) ou pelo cidadão (controle social).”

Guerra (2002) apud Faria (2007) classifica o controle da seguinte forma:

[...] quanto ao órgão que o exerce (administrativo, legislativo e judicial), quanto à localização do órgão executor (interno e externo), quanto ao momento em que se efetua (prévio, concomitante e subsequente) e quanto à extensão (legalidade e de mérito)” (GUERRA, 2002 apud Faria, 2007, p. 3).

Santos (2002) apud Faria (2007, p. 3) classifica o controle, abrangendo os agentes controladores, dividindo-os em dois grupos: estatal e não-estatal:

O controle público estatal engloba o controle interno e externo, esse último se subdivide em jurisdicional (exercido pelo Poder Judiciário); parlamentar ou político (exercido pelo Congresso Nacional diretamente ou indiretamente, com o auxílio do Tribunal de Contas) e controle exercido diretamente pelo Tribunal de Contas. O controle público não-estatal é o controle social, modalidade de controle externo, cujo agente controlador é a sociedade civil organizada ou o cidadão (SANTOS, 2022 apud FARIA, 2007, p. 3).

Essa última classificação apresentada pelo autor, o controle classificado como não-estatal, o controle social, é o tipo de controle que interessa a este trabalho.

Mas, antes de aprofundar o tema do Controle Social, é preciso reportar à Reforma da Gestão Pública de 1995, mencionada por Costin (2010), em referência à inserção do princípio da eficiência à Administração Pública, fazendo uma breve exposição sobre o assunto.

Costin (2010) aponta que, baseado na teoria da Nova Administração Pública, as diretrizes referentes à participação da sociedade civil no controle social das políticas públicas determinadas na Constituição Federal de 1988 foram assentadas no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE (BRASIL, 1995), elaborado por Bresser Pereira, trazendo uma maior preocupação com a transparência pública, criando mecanismos que possibilitam uma maior participação dos cidadãos no controle direto da administração pública.

Machado e Goldenberg (2014) também se reportam ao PDRAE como um modelo de administração cujos valores e conceitos criam um ambiente propício à prática do controle social, dentre eles o incentivo à participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, fortalecendo tanto a participação popular na avaliação das políticas públicas quanto no controle social dessas políticas (MACHADO; GOLDENBERG, 2014).

Monteiro, Pereira e Thomas (2016) apresentam o seguinte panorama, que corrobora com os autores Costin (2010) e Machado e Goldenberg (2014):

[...] a implantação da *New Public Management* (NPM) no Brasil buscou delinear um novo padrão de gestão pública, que apoia-se essencialmente nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente e no controle social. Corroboram com estes argumentos Pereira e Medeiros (2005, p. 42) ao comentarem que a reforma administrativa brasileira iniciada em 1995 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil, foi uma tentativa de tornar a administração mais eficiente e trazia como conceito subjacente a orientação de descentralização para outros entes da federação, a execução de políticas públicas e a previsão do controle social. As reformas permitiram um controle maior do setor público, abriu espaços para a participação da sociedade em conselhos existentes na atualidade em diversos programas como Bolsa Família, merenda escolar, verbas do Fundo Nacional da Educação entre outros. A importância do acompanhamento (Akutusu e Pinho, 2002) fortalece os controles formais legalmente instituídos, colaborando para que a sociedade participe mais ativamente da vida pública, reduzindo a distância entre o desempenho do governo e as efetivas necessidades dos cidadãos (MONTEIRO; PEREIRA; THOMAZ, 2016, p. 68)

É importante salientar que a reforma, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, conforme Botelho e Held (2021), se referia a uma nova estrutura da administração, transitando da burocrática para uma administração gerencial, na qual o papel do Estado frente à sociedade precisa ser definido e claro, sendo “[...] imprescindível estabelecer uma nítida separação não apenas entre as atividades do Estado e do mercado, mas, também, entre o sujeito político e o administrador público” (BOTELHO; HELD, 2021, p. 172).

Isto posto, passa-se a esmiuçar o tema Controle Social, juntamente com os temas *Accountability* e Transparência. Temas intimamente relacionados, pois, conforme Faria (2007), o controle pode ser exercido como for, porém, somente terá sentido se forem adotadas medidas que responsabilizem os agentes causadores dos problemas identificados (*Accountability*), e, conforme Medeiros e Pereira (2003), é preciso que os governos ofereçam as condições necessárias ao exercício do controle social (transparência das contas públicas).

## 1.2 Controle Social, *Accountability* e Transparência

A Constituição Federal de 1988 é o marco regulatório do controle social, no Brasil, dispõe Machado; Goldenberg (2014). A Constituição descreve que o Brasil se constitui num Estado Democrático de Direito, onde o sistema de governo é a Democracia, por meio da qual o povo exerce o poder, escolhendo seus representantes ou diretamente, devendo todos os cidadãos comuns e todas as autoridades políticas respeitar e obedecer aos preceitos da Constituição e demais leis (COSTIN, 2010). A democracia é um sistema organizado com base em princípios de liberdade, igualdade, pluralismo, garantia dos direitos fundamentais dos seres humanos, e da participação social, permitindo que a sociedade civil participe do processo de gestão e de controle do Estado (RICARDO, 2003).

Para Machado e Goldenberg (2014):

Ao fundamentar-se no Estado Democrático de Direito o controle social tem como marco regulatório maior a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que assegurou os direitos sociais e individuais e a soberania popular (Preâmbulo e art. 1º), contemplando amplamente o princípio da democracia, considerada na perspectiva de autores como Benevides (1998), Sader (2003), Canivez (1991), Dagnino (1994) (MACHADO; GOLDENBERG, 2014, p. 81)

A Constituição Federal traz princípios importantes sobre a estrutura e os fundamentos da República brasileira e do Estado Democrático de Direito, tais como: a soberania popular, que se concretiza pela participação direta do cidadão, ou por meio de representantes eleitos,



nas decisões de interesse coletivo, como na elaboração de leis e na gestão dos bens públicos, como colocam Machado e Goldenberg (2014); a cidadania, na qual o cidadão exerce o voto consciente e participativo possui acesso aos direitos sociais e econômicos, participa de forma organizada da construção coletiva da vida no Estado democrático; a federação, composta pela união, estados e municípios, e que busca a descentralização; a democracia representativa e a democracia direta como fundamentos da vontade do poder organizado pela Constituição, por meio do acesso à educação e à cultura, formas livres de liberdade de consciência (AGRA; BONAVIDES; MIRANDA, 2009).

Machado e Goldenberg (2014) destacam que a Constituição Federal de 1988 garantiu o direito à participação dos cidadãos, oferecendo meios e condições para sua concretização, tais como plebiscito, referendo e iniciativa popular, *in verbis*:

Art. 5º. Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

[...]

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e de deliberação.

[...]

Art. 14. A Soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei mediante:

I – Plebiscito;

II – Referendo;

III – Iniciativa popular [...] (MACHADO; GOLDENBERG, 2014, p. 7)

Ao rol dos dispositivos constitucionais mencionados, importa destacar que a Emenda Constitucional nº 108 de 2020 incluiu o parágrafo único do art. 193, assegurando a participação da sociedade nos processos de controle e monitoramento das políticas públicas, *in verbis*:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (BRASIL, 2021).

A combinação entre democracia representativa e participação direta dos cidadãos, também citada por Agra; Bonavides; Miranda (2009), é condição favorável ao exercício do controle do Estado pela sociedade civil, sendo facultado ao cidadão, conforme Machado e Goldenberg (2014):

Assim, ao cidadão é facultado deliberar na formulação, acompanhamento, avaliação e controle das políticas e das ações públicas, em todos os níveis (Art. 1º, Incisos I, II

e § único; art. 4º, Inciso II; art. 5º, Inciso XIV; art. 10; art. 14, Incisos I a III; art. 194, § único, Inciso VII; art. 204, Incisos I e II; e art. 206, Inciso VI, da CF/1988) (MACHADO; GOLDENBERG, 2014, p. 82).

Para os autores, a democracia representativa, a participação direta dos cidadãos na gestão das políticas públicas e a descentralização político-administrativa do País, norteiam a ordem social e formam os parâmetros para o estudo do controle social, pois:

[...] a um só tempo aproxima as políticas públicas aos seus beneficiários no plano local e os envolve no processo de participação, o que, segundo Sader (2003), facilita o controle destas pelo cidadão (Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo II – Da Seguridade Social, Seção I – Disposições Gerais, Art. 194; Seção IV – Da Assistência Social e Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção I – Da Educação, Artigos 204 e 206) (MACHADO; GOLDENBERG, 2014, p. 82-83)

Indo além, Tuma, Silva Filho e Lizardo (2022) defendem que, na democracia, o controle se inicia pelo controle social, sendo esse controle a base do Estado Democrático de Direito. Nesse modelo, discorrem os autores, o Estado e os cidadãos estão sujeitos ao Direito vigente, estando limitados a qualquer forma de arbítrio, seja em relação a poderes instituídos, seja por imposições indevidas dos cidadãos. Assim, somente o controle possibilita a existência de representação política, transparência no uso da coisa pública e a respectiva prestação de contas, conforme explicam:

O Estado de Direito é caracterizado, essencialmente, como um estado sujeito a limites e controles. Nos regimes democráticos, o controle inicia-se com aquele realizado pelos cidadãos mediante instrumentos democráticos de participação política e escolha de representantes, por meio do exercício do direito ao sufrágio [...]. Somente o controle possibilita a existência da efetiva representação política, por meio de eleições livres e justas, com garantia de pluralismo político e efetiva participação democrática na gestão dos interesses coletivos. Apenas quando se controla o poder é que pode existir transparência no exercício da coisa pública e a exigência de prestação de contas por parte dos governantes, conforme observa Alan R. Brewer-Carías (2019) [...] (TUMA; SILVA FILHO; LIZARDO, 2022, p. 16 e 17)

Para a promoção dessa participação, conforme Affonso (2018), é fundamental ao cidadão a conscientização sobre sua capacidade no desempenho das funções de controle social, de promoção de mudanças e transformações, repensando valores como respeito e solidariedade, por exemplo. É necessário às pessoas, antes de tudo, “ter conhecimento sobre a realidade, descobrir a si próprio e refletir sobre as relações com os outros e com o meio em que estão inseridas” (AFFONSO, 2018, p. 119). Desse modo:

Apenas quando o valor individual é despertado que se pode acreditar no potencial transformador. Assim, a conscientização é capaz de promover a interiorização e apreensão da realidade, levando à reflexão sobre o papel do indivíduo enquanto cidadão, sua relação com os outros e suas atitudes em relação à realidade (TORO; WERNECK, 2004 apud AFFONSO, 2019, p. 119).

Nesse sentido, “o conceito de *accountability* é de fundamental importância para que se possa falar em participação social nas políticas públicas e responsabilização dos gestores

públicos, ou seja, a ideia de controle social da administração pública” (MEDEIROS; PEREIRA, 2003, p. 1). Assim como as formas de transparência também “[...] podem influenciar no controle social e na responsabilidade para com a gestão dos recursos financeiros oriundos dos contribuintes, os cidadãos” (RAUSCH; SOARES, 2010, p. 26).

O conceito de *accountability* é muito discutido no campo da administração pública, embora falte uma tradução direta do termo para o português (CAMPOS, 1990), o que é corroborado no estudo de Costa (2013, p. 74): “Segundo Dias Sobrinho (2003), Vianna (2005) e Pinho e Sacramento (2009), o termo *accountability* ainda não possui tradução exata na língua portuguesa, mas é comumente traduzido como responsabilização” Conforme Campos (1990), numa democracia, espera-se responsabilidade por parte dos governos e do serviço público perante a sociedade e os cidadãos, acompanhando os avanços dos valores democráticos de participação, igualdade, dignidade humana e representatividade.

Wathier (2013, p. 28) afirma que, em todos os contextos, seja nas empresas, no âmbito da educação ou na política, em que o termo *accountability* é utilizado, “[...] o conceito de *accountability* é indissociável do poder, da responsabilidade, e consiste exatamente no controle sobre o poder e na responsabilização de determinados atores por seus atos ou omissões”.

De acordo com Campos (1990, p. 30-31), a “[...] *accountability* não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou de reforma administrativa”, em que, simplesmente, são criados mecanismos burocráticos de controle, uma vez que esses mecanismos se mostram insuficientes para responsabilizar os servidores públicos perante condutas antiéticas e abusos de poder e de corrupção. A falta de controle efetivo e da aplicação de penalidades ao serviço público “[...] de acordo com Mosher, enfraquece o ideal democrático do governo pelo povo, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia.” (CAMPOS, 1990, p. 33).

Aponta Faria (2007) que o processo de *accountability* é muito complexo:

[...] envolve a fiscalização dos atos e fatos praticados pelos gestores dos recursos públicos, exige uma transparência da gestão governamental no sentido de dar publicidade aos mesmos, a existência de normas legais que permitam o controle não só estatal, mas também social e que estabeleçam sanções e formas de responsabilização para os maus administradores públicos (FARIA, 2007, p. 35).

Para Faria (2007), vinculou-se o significado de *accountability* à necessidade de os cidadãos defenderem a má conduta dos gestores públicos, visto que o processo eleitoral e o controle interno nas organizações por si só não são suficientes, o que é explicado por Campos (1990):

Embora essencial, o processo eleitoral, por si só, não é ágil bastante para salvaguardar o interesse público. A legitimidade do poder delegado (pelo povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por Partidos Políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada (CAMPOS, 1990, p. 34)

Defende Campos (1990) que, para que esse controle seja efetivo é necessário que a sociedade exerça uma cidadania organizada, mobilizada, o que só acontece à medida em que a democracia é fortalecida, deixando o cidadão de ser um mero consumidor de serviços públicos, se tornando parte das decisões, sendo assim capaz de garantir a *accountability*, que pressupõe cidadãos, individualmente, conscientes de seus direitos, imbuídos do sentimento de comunidade, atuantes e vigilantes. É o que reforçam Affonso (2018) e Medeiros e Pereira (2003), que apontaram uma preocupação crescente quanto à promoção de valores, tais como a cidadania e a *accountability*.

Grau (2000, p. 272 apud Faria, 2007, p. 35) corrobora afirmando que “[...] o único e verdadeiro controle é aquele que é exercido pelos próprios cidadãos, em defesa de seus próprios interesses”. Isso se reflete no exercício do controle social, na “[...] participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação” (CAMPOS, 1990, p. 35), cobrando melhor desempenho do serviço público. Assim, “o verdadeiro controle do governo – em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário – só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos” (*Ibidem*, p. 34). Além disso, “Não há dúvida de que a eficácia de qualquer controle requer a autonomia do controlador diante do controlado” (*Ibidem*, p. 45)

O’Donnell (1998 apud Monteiro; Pereira; Thomaz, 2016) diferencia dois mecanismos de responsabilização democrática dos agentes públicos: a) *accountability* vertical, quando a sociedade controla os governantes, por meio do voto, plebiscitos, conselhos, entre outros; e b) *accountability* horizontal efetivada pela fiscalização entre os poderes ou por meio de agências governamentais, como os tribunais de contas. Segundo Wathier (2013, p. 31), pode-se diferenciar essas modalidades em: “[...] vertical refere-se ao controle que os cidadãos exercem diretamente sobre os agentes públicos, enquanto a horizontal é intraestatal, ou seja, ocorre dentro do âmbito do estado.”

Quanto aos elementos necessários que evidenciam a presença de *accountability*, Wathier (2013, p. 34-35) apresenta as seguintes condições apontadas por Schedler (1999):

1) o agente público A tenha a obrigação de dispor informações a B; 2) aquele que receber a informação pode questionar, ou seja, B pode inquirir A, exigindo-lhe justificativas por suas escolhas, e A possui a obrigação de responder; e 3) a falta da informação, da resposta, ou sua insuficiência deverá levar a uma sanção. Satisfeitas essas condições, pode-se dizer que A é *accountable*, que B é *accounting*, e que está presente a *accountability* (SCHEDLER, 1999 apud WATHIER, 2013, p. 34-35).

Nesse contexto, conforme Rausch e Soares (2010), é importante destacar a importância da transparência das contas públicas, mecanismo pelo qual a sociedade toma conhecimento das contas e das ações dos entes governamentais, tornando mais estreita as relações entre o Estado e a sociedade, promovendo o fortalecimento das instituições e da democracia. Os autores apontam que a transparência das contas públicas é um tema muito importante como fator de inibição da corrupção e é um dos princípios trazidos pela Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo muito mais amplo e complexo do que o princípio da publicidade, devendo o conteúdo divulgado ser compreensível a todos.

Assim, a sociedade tendo acesso às contas públicas, pode realizar o controle, analisando, conferindo e comparando os dados, refletindo sobre se os recursos públicos, de fato, foram aplicados com responsabilidade, e se não o forem, que possa demonstrar sua indignação (RAUSCH; SOARES, 2010).

Contudo, a participação ativa da sociedade civil é muito importante no controle das políticas públicas, tornando o processo mais visível e acessível a todos, contribuindo para dar maior transparência aos gastos públicos e para reduzir desvios de finalidade na utilização dos recursos públicos (PEIXINHO, 2011). Essa participação da sociedade, na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas se dá por meio de conselhos gestores constituídos de representantes da sociedade e do governo, que exercem “[...] o direito de opinar na prática sobre as prioridades, participar e proteger a aplicação dos recursos públicos, gerando benefícios à sociedade” (SOUZA, 2019, p. 3), conforme segue.

### 1.3 Conselhos Sociais

A concepção de Conselhos é muito antiga, explicam Azevedo *et al* (2018), e está diretamente atrelada à concepção de democracia:

Originada das palavras gregas *demos* (povo) e *kratos* (poder), democracia significa poder do povo. Nasceu na Grécia, mais especificamente, em Atenas, e constitui-se um sistema de governo, forma de organização política baseada na legalidade, liberdade, igualdade, pluralidade e participação. Não há democracia, pois, sem o respeito aos direitos e liberdades fundamentais, decorrentes do respeito aos direitos humanos, uma vez que liberdade e igualdade são princípios primários e, portanto, essenciais (BARBOSA; CUNHA, 2014, p. 2 apud AZEVEDO *et al.*, 2018, p. 85).

Na gestão pública, a utilização da palavra “conselho” para nomear organizações da sociedade civil remonta ao período entre os séculos XII e XV, quando em Portugal foram

criados “concelhos” municipais - escritos com a letra c à época - para designar a forma político-administrativa das relações entre Portugal e suas colônias, sendo, posteriormente, substituídos por conselhos urbanos originários de comissões de moradores (GOHN, 2000). De acordo com esse sistema é que foram criadas as Câmaras Municipais e as Prefeituras do Brasil colônia (VIEIRA, 1992 apud GOHN, 2000).

Um dos conselhos mais famosos da história foi a Comuna de Paris. Esse conselho “[...] instituiu formas de organização e gestão da cidade. Eram organizações revolucionárias que propunham o autogoverno do povo via o exercício da democracia direta” (GOHN, 2000, p. 199).

Nos tempos modernos, conforme observa Ghon (2000), os conselhos surgem em momentos de crises políticas e institucionais, em meio a conflitos com organizações mais tradicionais, como os conselhos operários e populares, que “[...] em geral, rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder descentralizadas, com autonomia e autodeterminação” (GOHN, 2000, p. 176).

No Brasil, nos anos 60 e final dos anos 70, havia conselhos comunitários e conselhos gestores, que atuavam junto às instâncias governamentais, destacando-se como espaços em que se realizavam as mediações das relações entre governo e população (RICARDO, 2003; GOHN, 2000). Existiam também conselhos setoriais, que se encarregavam da concretização dos direitos universais à saúde e à educação, participando da elaboração, implementação e controle das políticas públicas e os conselhos temáticos, que se engajavam em temas relacionados aos direitos humanos e ao meio ambiente, por exemplo (RICARDO, 2003). Portanto, há diversos conselhos, nos diversos níveis de governo:

A própria denominação às vezes se toma confusa: são chamados de conselhos setoriais, conselhos de gestão, conselhos de políticas públicas. As denominações legais geralmente referem-se ao nível de governo - municipal, estadual, nacional, seguido do setor de atividades ou do programa a que se refere, como por exemplo, o conselho municipal de saúde. No entanto, a natureza definida em lei parece dar aos conselhos uma forma geral (RICARDO, 2003).

Os Conselhos são uma conquista das muitas lutas empreendidas pelos cidadãos organizados em movimentos sociais ao longo dos anos, consolidando a participação popular e o engajamento ético-político da sociedade civil, que, no Brasil, culminaram na promulgação da Constituição Federal de 1988, a constituição cidadã, norteadas pela democracia e determina que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, onde a sociedade civil participa do processo de gestão e de controle do Estado. Assim, o surgimento dos Conselhos, no Brasil, está ligado aos direitos sociais assegurados na Constituição, que garantiu ainda a ampliação

da democracia ao assegurar os instrumentos democráticos como plebiscito, referendo e iniciativa popular (AZEVEDO *et al.*, 2018).

Os Conselhos Sociais são considerados espaços públicos onde a sociedade civil pode participar do processo de formulação, implementação, avaliação, fiscalização e controle das políticas públicas, seja nas esferas federal, estadual e municipal (AZEVEDO *et al.*, 2018), constituindo-se em instrumentos “[...] de democratização do poder e da sociedade” (RICARDO, 2003), que permitem aos cidadãos exercerem “[...] a responsabilidade social, ao fiscalizar e avaliar o desempenho dos programas, constituindo-se num fator indispensável para fazer com que as políticas públicas sejam ações efetivas [...]” (PEIXINHO, 2011), em busca de uma educação de qualidade. Os Conselhos são:

[...] órgãos colegiados e permanentes, orientados pelo princípio da paridade, ou seja, metade dos conselheiros deve ser representante da sociedade civil organizada e a outra metade representante do Estado, garantindo a representação de diferentes segmentos sociais e tendo por incumbência formular, supervisionar e avaliar as políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal. (AZEVEDO *et al.*, 2018, p. 87)

Nesse sentido, os Conselhos são muito importantes na efetivação do controle social, por meio da participação ativa, e na democratização das políticas públicas, garantindo os direitos sociais, tornando a sociedade civil responsável, juntamente com o Estado, pela gestão das políticas públicas e sociais (AZEVEDO *et al.*, 2018).

Mas, há muitos desafios a serem enfrentados. De acordo com Ricardo (2003, p. 68), para a sociedade civil, os desafios são tornar os conselhos efetivos e ampliar o impacto de suas ações sobre a gestão e a elaboração das políticas públicas; e, para o Estado, garantir recursos que tornem o funcionamento dos conselhos autônomo, conforme descrito a seguir:

O funcionamento regular de um conselho exige atividades de caráter permanente, a saber: definição de planos de trabalho e cronogramas de reunião, produção de diagnósticos e identificação de problemas, conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor, cadastramento das entidades, discussão e análise de leis orçamentárias elaboração de proposições, acompanhamento de ações governamentais através não apenas de relatórios como também visitas de campo. Portanto, é necessário que os conselhos tenham uma infraestrutura e suporte administrativo para alcançar com eficiência a realização de suas ações (TEIXEIRA, 2000, p. 112 apud RICARDO, 2003, p. 68).

A maioria dos conselhos das áreas de educação, assistência social e saúde, foi criada com a edição da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que estipulou a liberação de recursos públicos para as áreas sociais através de conselhos municipais cujos formatos variam de acordo com as ações e programas governamentais para os quais foram criados, tais como alimentação escolar e ensino fundamental (RICARDO, 2003).

Adiante, serão abordados o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), criado, exclusivamente, para atuar no exercício do controle social do PNAE.

#### **1.4 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sua execução durante a pandemia da Covid-19**

É sabido que a alimentação é um direito humano essencial à vida e está previsto em diversos tratados internacionais, como na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e nacionalmente assegurado na Constituição Federal de 1988, que coloca a alimentação como obrigação do Estado e da sociedade civil (artigos 6º, 205, 208 e artigo 211), *in verbis*:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

[...]

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

[...]

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (BRASIL, 2021)

Burity *et al* (2010) afirmam que garantir o direito à alimentação adequada implica em assegurar a dignidade da pessoa humana, a justiça social e os direitos sociais à educação, saúde, cultura, entre outros direitos, devendo para tanto, que se tenha políticas públicas com princípios intrasetoriais e intersetoriais que possam promover a realização desses direitos, sendo fundamental que:

[...] a execução e a implantação das políticas, programas e ações públicas (o que é feito) e seu delineamento, planejamento, implementação e monitoramento (como é feito) sejam garantidos por um processo democrático, participativo, inclusivo, que respeite as diferenças e diversidades entre os seres humanos (BURITY *et al.*, 2010, p. 20).



No Brasil, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é uma estratégia ou política nacional, que incorpora o acesso regular e permanente à alimentação saudável e a outros bens e serviços sociais básicos necessários (BURITY *et al.*, 2010). De acordo com a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, art. 3º:

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (BURITY *et al.*, 2010, p. 20).

Burity *et al* (2010) destacam que é importante que as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tenham uma abordagem intersetorial, ou seja, que perpassem diversos setores de forma articulada e pactuada. Exemplos de estratégias de SAN são: Estratégia de Saúde da Família (ESF), Programa Bolsa Família (PBF), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entre outros. São iniciativas e programas que utilizam recursos públicos para garantir os direitos dos cidadãos, o que deve ser reforçado junto à população (BURITY *et al.*, 2010). É o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que figura como estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional, que visa à garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável.

O PNAE consiste no repasse de recursos financeiros pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), em caráter complementar, aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal. Os recursos repassados são calculados com base no valor *per capita* estabelecido para cada etapa de ensino multiplicado pelo respectivo número de alunos matriculados, conforme dados extraídos do censo escolar do exercício anterior ao ano do repasse (dados do INEP), e transferidos em 10 (dez) parcelas mensais, nos meses de fevereiro a novembro. Os recursos somente devem ser utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios, a serem preparados e ofertados aos alunos no ambiente escolar durante os 200 dias do período letivo, com obediência às regras de execução técnica e financeira determinadas na legislação do programa.

A Lei que rege o PNAE é a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que estabeleceu as normas para a execução técnica, administrativa e financeira do PNAE, sendo atualmente normatizada pela Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020, do Conselho Deliberativo do

FNDE (CD/FNDE), alterada pela Resolução CD/FNDE nº 20, de 02 de dezembro de 2020, na qual consta como objetivo do PNAE:

Art. 4º O PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009, p. 2).

De acordo com o Art. 5º da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, o PNAE tem como diretrizes: a) o emprego de alimentação saudável e adequada, que respeite a cultura e as tradições locais, conforme a faixa etária e o estado de saúde do estudante; b) a inclusão de educação alimentar e nutricional na perspectiva da segurança alimentar e nutricional; c) a universalidade no atendimento dos alunos da educação básica; d) a participação da comunidade local no controle social; e) o incentivo à aquisição de alimentos produzidos localmente e da agricultura familiar; e f) o direito à alimentação escolar, com vistas à segurança alimentar e nutricional dos estudantes, com atenção específica aos que se encontrem em situação de vulnerabilidade.

Os alunos atendidos pelo PNAE são os alunos matriculados na educação básica das redes públicas de ensino federal, estadual, distrital e municipal (Art. 6º da Resolução CD/FNDE nº 06/2020). Participam do Programa: a) o FNDE, responsável pela transferência dos recursos financeiros, estabelecimento de normas gerais, planejamento, coordenação, controle, monitoramento e avaliação; b) a Entidade Executora (EEx) (secretarias de educação dos Estados, prefeitura municipais e escolas federais), responsável pela execução, utilização e complementação dos recursos financeiros, oferta da alimentação nas escolas por 200 dias letivos e pelas ações de educação alimentar e nutricional dos estudantes; c) o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão colegiado permanente, de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento, junto ao Estados, Distrito Federal e Municípios; d) a Unidade Executora (UEEx), entidade privada sem fins lucrativos, representante da comunidade escolar, nos casos de gestão descentralizada ou escolarizada (Art. 7º da Resolução CD/FNDE nº 06/2020).

O Art. 8º da Resolução CD/FNDE nº 06/2020 estabelece que as Entidades Executoras (EEx) possuem autonomia para definir a forma de gestão do Programa, que pode ser: a) gestão centralizada (a EEx adquire os gêneros alimentícios e os fornece às escolas para preparo e distribuição); b) gestão descentralizada ou escolarizada (a EEx repassa os recursos às UEEx das escolas, que adquirem os gêneros alimentícios e os prepara e distribui); c) gestão semi-descentralizada ou parcialmente escolarizada (a EEx combina as formas de gestão centralizada e descentralizada/escolarizada).

No contexto da pandemia da Covid-19, para dar continuidade ao PNAE, foi editada a Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, alterando a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para, excepcionalmente, em emergências ou calamidade pública, autorizar a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do programa diretamente aos pais ou responsáveis pelos estudantes das escolas públicas de educação básica durante a suspensão das aulas presenciais (BRASIL, 2020).

O programa ainda foi regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 02, de 09 de abril de 2020, que determinou que a distribuição de alimentos por meio de kits seguisse os regramentos da legislação do PNAE, respeitando a qualidade nutricional e sanitária, os hábitos alimentares e a cultura local, e, preferencialmente, que os kits fossem compostos de alimentos *in natura*, minimamente processados, tanto para os gêneros perecíveis quanto para os não perecíveis. É importante frisar que a Lei nº 13.987/2020 também determinou que a distribuição dos kits fosse acompanhada pelo Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

A pandemia da Covid-19 trouxe uma série de desafios para o Programa Nacional de Alimentação – PNAE, para os gestores públicos das entidades executoras e para os diversos atores envolvidos na execução do programa, como nutricionistas, diretores de escolas, merendeiros e agricultores familiares, intensificando ainda mais o trabalho de monitoramento e de fiscalização realizado pelos órgãos de controle e, principalmente, pelos Conselhos de Alimentação Escolar - CAE.

Diante dos impactos que as medidas de enfretamento da pandemia da Covid-19 tiveram sobre a operacionalização do programa, como a suspensão das aulas presenciais, além dos impactos econômicos e sociais, os estudos destacaram a importância ainda maior do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE como estratégia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), e apontaram como principais desafios: garantir o princípio da universalidade do atendimento e a segurança alimentar e nutricional dos estudantes.

Segundo Amorim, Ribeiro Junior e Bandoni (2020), o amparo legal de continuidade da execução do programa prejudicou o acesso à alimentação dos estudantes da rede pública de ensino da educação básica. Para os autores, “[...] o primeiro artigo da Resolução 02 dá autonomia às EEx para definir os critérios de elegibilidade para o recebimento de alimentos ou refeições adquiridas com recursos do PNAE” (AMORIM; RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020, p. 1139). A esse respeito, o estudo de Sperandio e Moraes (2021) evidenciaram que a não definição de critérios pelo governo federal, dando aos gestores locais autonomia para decisão, permitiu a realização de diversas modalidades de distribuição dos gêneros alimentícios, seja

por *kits*, cestas básicas ou refeições prontas, havendo até mesmo concessão de auxílio financeiro, exigindo dos gestores locais, nutricionistas e conselheiros a definição da melhor logística de atendimento, desde que respeitados os princípios e recomendações sociais, nutricionais e sanitárias do PNAE.

Pereira *et al* (2020) concordam e concluem que a Lei nº 13.987/2020 e a Resolução CD/FNDE nº 2/2020 não foram suficientes para normatizar o PNAE, no contexto da pandemia, pois deixou-se a critério dos gestores a realização da distribuição de alimentos, sem referência à universalidade do atendimento, sem focar em grupos escolares, enfraquecendo a execução no local, sendo fator de agravamento da insegurança alimentar (IA), dificultando “[...] o estabelecimento de consenso quanto à execução do programa tanto por parte dos gestores, quanto por parte de órgãos de controle, responsáveis por sua fiscalização” (PEREIRA *et al.*, 2020, p. 63). Os autores reforçaram que os desafios da pandemia devem ser discutidos por todos os envolvidos na execução do programa.

Bicalho e Lima (2020) frisam que a alteração da legislação do PNAE é uma recomendação aos gestores municipais e estaduais, ressaltando que “[...] a esfera federal, juntamente com a sociedade civil organizada, deve mobilizar para que esses gestores realizem as inovações necessárias [...]”. Nesse sentido, Pereira *et al* (2020) reforçam que a Lei nº 11.947/2020 não foi revogada, prevalecendo as diretrizes ali dispostas.

Amorim, Ribeiro Junior e Bandoni (2020) destacam que somente alguns públicos passaram a ser atendidos com os kits, pois não havia kits para todos os alunos, indicando um retrocesso das diretrizes do programa, um retorno ao caráter assistencialista, o que é corroborado por Sperandio e Morais (2021), que apontam estratégias para ampliar a equidade dentro do programa, tais como: distribuição dos kits de alimentos ou refeições; auxílio emergencial para os municípios com Índice de Desenvolvimento Humano - IDH baixo e muito baixo; incentivo à aquisição de alimentos da agricultura familiar. E, após o retorno as aulas: levantamento da Insegurança Alimentar - IA entre os alunos; ampliação do valor repassado aos estudantes nessa situação; atendimento dos estudantes durante as férias e recesso escolar. “A ampliação do acesso à alimentação para além dos dias letivos, apesar de elevar os gastos do PNAE, tem alto potencial de efetividade na promoção da segurança alimentar e nutricional entre crianças e adolescentes em todo o país” (AMORIM; RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020, p. 1143).

Gurgel *et al* (2020) destacaram que as estratégias de distribuição de alimentos e garantia de renda mínima tiveram alcance limitado e são insuficientes para assegurar a SAN, sendo importante a adoção de medidas coordenadas nas escalas global, nacional e local, o que

fortalece a abordagem intersentorial que deve ser incorporada às estratégias de SAN mencionada no subitem 1.2.

Da Silva *et al* (2020), em pesquisa no contexto amazônico, destacaram a importância do engajamento dos gestores públicos, nutricionistas e agricultores, e dos conselheiros de alimentação escolar, no fornecimento de alimentos de qualidade às populações vulneráveis socioeconomicamente, bem como identificaram dificuldades enfrentadas pelos agricultores devido à burocracia para fornecimento de alimentos no PNAE, demandando um suporte técnico mais adequado a esses atores, e falta de condições estruturais de funcionamento dos CAE's, problemas já identificados mesmo antes da pandemia.

Bicalho e Lima (2020) apontam que a atuação do controle social, no contexto da pandemia, será ainda mais importante, no tocante à fiscalização quanto à qualidade da alimentação e às condições de infraestrutura e higiênico sanitárias das cozinhas das escolas, e reforçam a importância também do monitoramento e assistência técnica do FNDE e dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), zelando pela efetivação da segurança alimentar dos estudantes e da comunidade escolar.

Os estudos de Rocha *et al* (2021) também evidenciaram as dificuldades enfrentadas pelos gestores locais, como: inviabilidade do atendimento universal, acesso igualitário e apoio ao desenvolvimento sustentável; em decorrência principalmente da insuficiência de recursos financeiros disponíveis. Os autores ressaltam que nem sempre os municípios possuem recursos para complementar os recursos federais, especialmente os municípios com baixo desenvolvimento econômico.

Em um estudo de caso num município de São João d'Aliança/GO, Salgado e Delgrossi (2021) concluíram que a organização dos agricultores foi muito importante para o sucesso da execução do programa no município, pois já havia o atingimento da porcentagem mínima de aquisição de alimentos da agricultura familiar, o que se manteve durante a pandemia. Foi observado que a cooperativa dos agricultores e os demais atores envolvidos no programa mantiveram interação, com diálogos incentivados entre os gestores municipais e agricultores, motivados em enfrentar os desafios impostos pela pandemia, ressaltando a importância do PNAE na garantia da segurança alimentar e nutricional. Concluíram, ainda, que com a pandemia foram encontradas novas oportunidades que fortaleceram os vínculos entre a comunidade e os gestores. Os autores citam como novas oportunidades:

[...] 1) adesão dos agricultores as tecnologias de informação (exemplo: internet nas propriedades rurais); 2) adesão dos agricultores a equipamentos de proteção e segurança sanitária; 3) monitoramento da produção, colheita e pós-colheita por meio de fotos e vídeos; 4) aumento de alimentos semiprocessados (panificados) e 5) maior

proximidade entre os agricultores e os gestores públicos (SALGADO; DELGROSSI, 2021, p. 3-4).

Silva *et al* (2021) constataram que a escassez de recursos financeiros foi uma das principais causas para o não atendimento da totalidade dos alunos; que, embora 81% dos municípios tenham realizado a distribuição de kits, a atuação foi disforme: alguns municípios ofertaram cestas incluindo alimentos da agricultura familiar, outros realizaram a transferência de renda em um público específica, e teve municípios que ofertaram alimentos ultraprocessados. Um aspecto observado no estudo de Silva *et al* (2021) foi o impacto nos custos dos kits pelo aumento dos custos da alimentação e do custo dos materiais de limpeza e higiene, como máscaras, luvas, álcool em gel, além de embalagens. Os autores destacam que o PNAE terá um papel fundamental no pós-pandemia, para superar a Insegurança Alimentar tanto dos escolares quanto dos agricultores familiares envolvidos no programa.

Alpino *et al* (2020) ao analisar as primeiras ações do governo federal, para a mitigação dos impactos da pandemia, sinalizou que estavam ocorrendo descompassos quanto à implementação das normas nos contextos locais, que alguns entes federados sequer estavam implementando estratégias de garantia do direito à alimentação, concluindo que o FNDE deveria considerar o aumento dos recursos financeiros dispendidos, em razão do aumento dos custos de execução do programa, considerando as adequações necessárias durante a pandemia, o que, segundo o autor, acaba comprometendo a continuidade do programa num contexto de restrição orçamentária. O autor destaca a grande importância do PNAE na agenda de segurança alimentar e nutricional, que foi se fortalecendo no Brasil nos últimos 15 anos, e que, nos três últimos anos, vem sofrendo desmonte com a extinção do CONSEA e outros retrocessos, por exemplo, nas políticas de incentivo à agricultura familiar, acesso à água e abastecimento alimentar.

Pedroso, Corcioli e Foguesatto (2020), em seu estudo sobre os principais efeitos da pandemia, em particular, sobre a comercialização de hortaliças produzidas em estabelecimentos agropecuários denominados familiares, concluíram que o PNAE, juntamente com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), constituem programas fundamentais para minimizar os impactos da atual crise sobre os agricultores familiares e as pessoas mais pobres, sendo importante que esses dois programas recebam intenso apoio do Governo Federal e dos governos locais por meio do aumento de recursos financeiros aplicados e do aprimoramento em termos de coordenação, logística e capilaridade.

## 1.5 O Conselho de Alimentação Escolar (CAE): estrutura de funcionamento e perfil de atuação

Os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) foram criados com a edição da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, sucedida pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. São órgãos colegiados “[...] de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2020, p. 4), compostos por membros voluntários representantes de entidades civis, pais de alunos, trabalhadores da educação e discentes, e representantes do Poder Executivo, conforme disposto no Art. 43 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, *in verbis*:

Art. 43 A Seduc e a Prefeitura municipal devem instituir, no âmbito de sua respectiva jurisdição administrativa, o CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, composto da seguinte forma:

I – um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II – dois representantes dentre as entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelos respectivos órgãos de representação, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata;

III – dois representantes de pais de alunos matriculados na rede de ensino a qual pertença a EEx, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica para tal fim, registrada em ata;

IV – dois representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica para tal fim, registrada em ata.

[...]

§ 8º A nomeação dos membros do CAE deve ser feita por Portaria ou Decreto Executivo, de acordo com a Constituição dos Estados e as Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios, observadas as disposições previstas neste artigo, obrigando-se a EEx a acatar todas as indicações dos segmentos representados.

As atribuições dos conselhos são as definidas no art. 44 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, *in verbis*:

I – monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a execução do PNAE, com base no cumprimento do disposto nos arts. 3º a 5º desta Resolução;

II – analisar a prestação de contas da EEx, conforme os arts. 58 a 60, e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa no Sistema de Gestão de Conselhos - Sigecon Online;

III – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros;

IV – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado;

V – realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas e elaboração do Parecer Conclusivo do CAE, com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros;

VI – elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução;

VII – elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE nas escolas de sua rede de ensino, bem como nas escolas conveniadas e demais estruturas pertencentes ao Programa, contendo

previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições, e encaminhá-lo à EEx antes do início do ano letivo. (BRASIL, 2020, p. 20)

As atribuições do CAE não se encerram no cumprimento de formalidades, tais como na análise da prestação de contas. Nesse sentido, Costa (2013) reflete que não adianta existir um CAE que não exerça o seu papel de garantir a correta aplicação dos recursos e a qualidade da alimentação servida aos estudantes. Mas, a função do controle social do CAE não se restringe somente à fiscalização dos gastos públicos. De acordo com a CGU (2012), o controle social ao acompanhar a gestão da política pública também contribui para que os objetivos dessa política sejam devidamente alcançados, zelando pela qualidade dos serviços prestados e dos produtos postos à disposição da população. “A participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais” (CGU, 2012, p. 27).

Ademais, a efetividade da atuação dos Conselhos também depende das condições necessárias para o CAE desenvolver suas atividades. O Art. 45 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020 dispõe que:

Art. 45 Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem:

I – garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:

- a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;
- b) disponibilidade de equipamento de informática;
- c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, como para as visitas às escolas e para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE;
- d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes às suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva. (BRASIL, 2020)

II – fornecer ao CAE, sempre que solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação e/ou chamada pública, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência;

III – realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa;

IV – divulgar as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da EEx

V – comunicar às escolas sobre o CAE, no início de cada ano letivo e a cada troca de mandato, informando as atribuições do Conselho e a sua composição, com a indicação dos representantes.

§ 1º O exercício do mandato de conselheiro do CAE é considerado serviço público relevante e não será remunerado.

§ 2º Quando do exercício das atividades do CAE, previstos no art. 19 da Lei nº 11.947/2009 e art. 44 desta Resolução, recomenda-se a liberação dos servidores públicos para exercer as suas atividades no Conselho, de acordo com o Plano de Ação elaborado pelo CAE.

Estudos sobre a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), no exercício do Controle Social do PNAE, apontam para a existência de diversos desafios que demonstram a necessidade de uma atuação mais efetiva por parte dos conselhos.



Pipitone *et al* (2003) concluíram pelo conjunto dos resultados de seus estudos a necessidade de uma atuação mais efetiva dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar como espaço de participação popular e de promoção do Programa Nacional de Alimentação Escolar. À época da pesquisa, a participação da sociedade civil no acompanhamento do PNAE, por meio dos Conselhos, ainda era bem incipiente, restringindo-se a sugestões de cardápios, de produtos a serem adquiridos, de fiscalização de depósitos. Os autores refletem que a simples instalação dos Conselhos não significa o desempenho de suas atribuições a contento. Os autores apontaram que a frequência com a qual os Conselheiros se reúnem é um dos primeiros indicativos sobre a atuação efetiva do CAE. Cerca de 60% dos Conselhos que fizeram parte da pesquisa, se reúnem mensalmente ou trimestralmente. Os autores destacam que:

A divulgação da composição do Conselho e das suas atribuições é importante para os usuários e demais interessados tomarem conhecimento dos canais estabelecidos para o encaminhamento de críticas e sugestões que possam aprimorar o funcionamento do PNAE. Todavia, essa divulgação é realizada em apenas cerca de um quinto dos municípios brasileiros. Mais uma vez a Região Centro-Oeste tem o maior percentual de cidades reportando o desempenho dessa atividade pelo Conselho (27,50%) (PIPITONE *et al.*, 2003, p. 151)

Já Barbosa *et al* (2020) analisaram o perfil de atuação do CAE em um município de grande porte do Estado do Rio de Janeiro, por meio de análise documental de normas federais e de atas públicas de reuniões do CAE referentes ao mandato do conselho, no período de 2013 a 2016, e verificaram uma tendência temporal nos documentos federais de reforçar o papel fiscalizador do CAE, e, nas atas do município, uma convergência com essa concepção, com foco nos processos burocráticos, prestação de contas, comunicação de irregularidades aos órgãos de controle e emissão de relatórios; que o perfil de atuação do CAE se destacava como fiscalizador e técnico, haja vista que o CAE estudado desempenhou grande parte das atividades descritas da Cartilha Nacional de Alimentação Escolar; que as atividades de controle social realizadas no município estão associadas à fiscalização dos recursos públicos, à aprovação da prestação de contas e ao controle higiênico sanitário na produção de refeições. Os autores também identificaram trabalhos de promoção e de divulgação sobre a importância do controle social na fiscalização de políticas públicas, por meio da participação dos conselheiros em eventos científicos e apresentação de palestras em faculdades de Nutrição, que segundo os autores, contribuem para ampliar o olhar acerca do controle social e do aprimoramento do conhecimento técnico dos conselheiros.

Carvalho *et al* (2021) realizaram uma revisão bibliográfica, pelos sites de busca, como Google Acadêmico e SCIELO, utilizando as palavras-chave: alimentação escolar, conselho de

alimentação escolar e desafios, e concluíram que o principal desafio dos Conselhos é a falta de conhecimento sobre a legislação que rege o PNAE, além da pouca qualificação diante das muitas atribuições referentes às atividades dos conselheiros, que exigem conhecimento sobre direito, contabilidade entre outros, sendo a falta de oferta de cursos para a preparação dos conselheiros uma das causas desse problema. Outros desafios apontados foram: falta de estrutura para a realização de reuniões e falta de transporte para visitas às escolas; falta de ajuda financeira das EEx.; falta de interesse da sociedade civil em participar do CAE; e não deixar que as decisões do conselho sofram influência político-partidária. Mas, que segundo os autores são desafios que podem ser contornados e solucionados mediante a iniciativa e a boa vontade da gestão pública. Os autores também apontam que em razão das atividades dos conselheiros não ser remunerada, a EEx deve garantir a infraestrutura adequada para o bom funcionamento das atividades do CAE.

Ferreira *et al* (2019) realizou um estudo observacional em um evento do FNDE, em 2015, no Estado do Rio de Janeiro, aplicando um questionário que foi respondido por 43 nutricionistas, 41 membros do CAE e 16 gestores da alimentação escolar de 38 municípios do Rio de Janeiro, e identificou que, em relação ao CAE, apesar da maioria dos respondentes terem classificado como boa a atuação, apontaram as seguintes dificuldades: ausência de oferta de cursos de capacitação aos conselheiros; insuficiência de transporte para visita às escolas e falta de engajamento de todos os membros na execução de suas funções no conselho, conforme a seguir:

Neste estudo, os participantes classificam a atuação do CAE nos municípios entre boa e regular, percepção que não está significativamente associada com as compras de produtos da agricultura familiar e alimentos orgânicos, nem com a realização de atividades de EAN. É importante considerar que se trata da percepção dos participantes e não de uma avaliação ou análise da atuação do órgão. Alguns estudos constataram que, em municípios nos quais o CAE realizou cerca de 20 reuniões ao ano, houve o impedimento da terceirização da alimentação escolar e o maior acompanhamento da elaboração e aceitação dos cardápios pelos alunos, bem como a exigência de contratação de nutricionista para o programa, reforçando a influência prática dos conselhos na melhoria do PNAE e no apoio à alimentação saudável. (FERREIRA *et al.*, 2019, p. 9)

Gabriel *et al* (2013) entrevistaram os presidentes do CAE em amostra de municípios do Estado de Santa Catarina, pesquisando-se o perfil dos conselheiros, as atividades realizadas e a relação do CAE com outras instâncias de controle social, e verificaram: desconhecimento sobre o conteúdo e a importância do próprio Regimento Interno; não divulgação sobre os recursos gastos com o Programa; baixa participação na elaboração do cardápio; bem como uma maior periodicidade na fiscalização dos recursos federais, não

devendo ser esta atividade restrita apenas ao período da análise da prestação de contas. Os autores reforçam:

[...] a importância da relação de parceria encontrada neste estudo entre o CAE e os demais conselhos de controle social, que possuem como objetivo comum aprimorar as políticas públicas de acordo com as demandas sociais locais. Além disso, destaca-se a necessidade de atuação interligada de nutricionistas e conselheiros, os quais, em conjunto com os profissionais da educação e saúde e demais membros da comunidade escolar, se constituem em agentes fundamentais no estímulo aos alunos à prática de hábitos alimentares saudáveis, com vistas à garantia da segurança alimentar e nutricional (GABRIEL *et al.*, 2013, p. 977).

Gallina *et al* (2012) realizaram um estudo para conhecer as representações sobre segurança alimentar e nutricional dos membros do CAE de um município do oeste catarinense, onde foram entrevistados todos os membros do conselho; as falas foram agrupadas em categorias, sendo as mais citadas: higiene, qualidade nutricional, aceitabilidade e acesso regular. As categorias sustentabilidade e direito à alimentação não são citadas. A conclusão do estudo foi a que a configuração do conselho sugere pouca representatividade, além disso, os resultados do estudo indicam a necessidade de maior qualificação dos conselhos para que se construa uma participação social comprometida e atuante com a segurança alimentar e nutricional, ou seja, os achados do estudo “[...] apontam para uma falta de preparo e de representatividade dos integrantes do CAE, estimada pela própria configuração do Conselho e pelo desconhecimento acerca de um dos conceitos mais centrais para a sua atuação, o da SAN [...]” (GALLINA *et al.*, 2012, p. 99), o que é corroborado pelo estudo de Machado *et al* (2015), conforme se verificará adiante.

O estudo de Lopes (2021) propôs discorrer sobre a atuação do CAE nas escolas municipais de Passo Fundo/RS, verificando a atuação dos integrantes na fiscalização e na participação do PNAE, tendo sido os dados coletados por meio de entrevistas, pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados indicaram que este conselho é participativo, atuante e dialoga com outros conselhos; possuem Regimento Interno que funciona como guia para as ações do Conselho; utilizam as instalações da Secretaria Municipal de Educação para realizar as reuniões, e têm um carro à disposição para realizarem as visitas às escolas. Porém, o autor destaca como uma das principais dificuldades a elevada rotatividade dos membros do Conselho, principalmente, da categoria de alunos e pais de alunos, que deixam o conselho quando o aluno conclui seus estudos. Em relação às limitações do estudo, o autor destaca que “[...] a análise de apenas um caso se constitui um limitador para generalizar o resultado obtido. Por outro lado, ao aprofundar os dados em apenas um caso, é possível verificar questões específicas [...]” (LOPES, 2021, p. 10).

Machado *et al* (2015) realizaram um estudo por meio de entrevistas semiestruturadas em nove Conselhos de Alimentação Escolar do Estado de Santa Catarina, com o objetivo de identificar no discurso dos conselheiros a compreensão sobre suas funções, os limites e os avanços da atuação do CAE. Para os autores, os achados do estudo corroboram a literatura em relação ao excesso de burocracia para atuação dos conselhos, compreensão dos conselheiros sobre os espaços democráticos institucionalizados como de controle social e falta de comprometimento e representatividade dos membros envolvidos, ressaltando a necessidade de constante formação e qualificação de conselheiros e de estímulo à participação democrática.

Os estudos de Souza *et al* (2019), com 425 conselheiros de 84 municípios de Minas Gerais e Espírito Santo, concluíram pela necessidade de propiciar aos conselheiros melhores condições de infraestrutura de trabalho, educação continuada, e incentivo e favorecimento da atuação participativa e democrática, que propicie um efetivo controle social do programa.

## 2. METODOLOGIA

O Quadro 1 apresenta o resumo de toda a metodologia da presente pesquisa, a seguir detalhada:

**Quadro 1 - Resumo da Metodologia**

Métodos de Pesquisa			
Abordagem	Quantitativa		
Estratégia	Pesquisa de campo		
Natureza	Exploratória e Descritiva		
Técnicas de Pesquisa	Pesquisa de campo	Documental	Bibliográfica
Instrumentos	Questionário	Documentos do FNDE	Pesquisa em bases de dados e biblioteca
Fonte de dados	Primária	Secundária	Secundária
Levantamento e coleta de dados	Envio eletrônico dos questionários	Internet	Base de dados, portal de periódicos, repositórios e bibliotecas
Tipo de material	Respostas dos questionários	Leis, Resoluções e Portarias	Artigos nacionais, dissertações e livros
Registro dos dados	Tabulação dos dados em planilhas	Tabulação dos dados mais relevantes	Planilhas, resumos, anotações, marcações nos textos
Análise dos dados	Análise de frequência	Leitura em profundidade	Leitura em profundidade

**Fonte:** elaborado pela autora.

### 2.1 Tipo de pesquisa

De acordo com Gil (2019), a pesquisa social é um conjunto de procedimentos, que utiliza métodos científicos, para obter novos conhecimentos a respeito dos aspectos que envolvem os homens em suas múltiplas relações com outros homens e com as instituições sociais. Para o autor, a pesquisa social pode ser classificada em três grandes grupos, conforme a classificação de Selltiz *et al* (1967 apud GIL, 2019, p. 25): 1) exploratório, quando se pretende esclarecer ou modificar ideias e conceitos; 2) descritivo, quando se objetiva descrever as características de determinada população ou fenômeno; e 3) explicativo, quando a ideia central é a identificação dos fatores que contribuem para a ocorrência de determinados fenômenos.

Vergara (2016) aponta que a pesquisa pode ter diversas classificações, dependendo dos critérios utilizados pelos autores, e propõe dois tipos de classificação: a) quanto aos fins: exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada, intervencionista; e b) quanto aos meios: pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação, estudo de caso. Seguindo os critérios de Vergara (2016) e os conceitos apresentados pelo autor, esta pesquisa classifica-se quanto aos fins, como exploratória e descritiva, e quanto aos meios, em pesquisa de campo, documental e bibliográfica.

Considera-se esta pesquisa exploratória à medida em que se verificou que há poucos estudos abordando a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), exercendo o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no contexto da pandemia da Covid-19; e descritiva, em razão dos objetivos de verificar e descrever as características e as percepções dos conselheiros acerca da atuação dos Conselhos.

Quanto aos meios, utilizou-se da pesquisa de campo, em que foram coletados dados primários, por meio de: a) aplicação de questionários, no âmbito dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); b) documental, visto que foram considerados documentos internos do FNDE, que dizem respeito ao tema e ao objeto do estudo; c) e bibliográfica, com vistas à construção da fundamentação teórico-metodológica do trabalho.

Em relação aos procedimentos que abrangem as decisões, os métodos de coleta, análise e interpretação de dados, esta pesquisa se direciona pela abordagem quantitativa, na qual se utilizam instrumentos padronizados e neutros, e linguagem matemática para descrever um fenômeno, sem a interferência direta do pesquisador (CRESWELL, 2010), empregando o método de perguntas fechadas, incluindo algumas abertas, abordagens predeterminadas e dados numéricos (CRESWELL; CRESWELL, 2021).

## **2.2 Caracterização da organização investigada**

A organização investigada foi o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão instituído, obrigatoriamente, em cada Município, Estado e no Distrito Federal, com o objetivo de monitorar, fiscalizar, assessorar, acompanhar, e analisar as prestações de contas do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), atuando no exercício do controle social do Programa. O detalhamento das atribuições dos conselhos consta do Referencial Teórico, no subitem 1.5.

Por conseguinte, investigou-se também o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), criado em 21 de novembro de 1968 pela Lei Federal nº 5.537, alterada pelo Decreto-lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, e com sede em Brasília-DF. O FNDE é o órgão gestor da execução do PNAE, no qual a Coordenação de Apoio ao Controle Social (COACS), hierarquicamente subordinada à Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) da Diretoria de Ações Educacionais (DIRAE), é a responsável pela coordenação e sistematização dos dados cadastrais dos conselhos e de seus respectivos membros, por meio do Sistema CAE Virtual disponível no portal eletrônico do FNDE<sup>1</sup>, e pelas ações de apoio aos conselhos, orientação e capacitação dos conselheiros, além quanto ao aspecto técnico da prestação de contas dos recursos financeiros repassados pelo FNDE à conta do PNAE, cuja análise está a cargo da Divisão de Análise Técnica da Prestação de Contas do PNAE (DIAPC).

### **2.3 Participantes da pesquisa**

Os participantes da pesquisa de campo foram os conselheiros, membros de todos os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) dos 5.597 Estados, 26 Municípios e do Distrito Federal, totalizando 5.624 Conselhos. Os conselhos são compostos por, no mínimo, sete membros, denominados conselheiros, sendo dois representantes da sociedade civil escolhidos em assembleias próprias de entidades de trabalhadores da educação e de discentes, de pais de alunos e de entidades civis organizadas; e de um representante indicado pelo Poder Executivo local, sendo permitido, a critério da EEx, ampliar a composição do CAE em até duas ou três vezes o número de membros, desde que obedecidas as proporcionalidades de cada segmento representado (BRASIL, 2020).

Em busca da definição de uma população amostral ou da amostra, que é “[...] uma parte do universo (população) escolhida segundo algum critério de representatividade” (VERGARA, 2016, p. 53), foi utilizado o critério de acessibilidade segundo o qual “[...] longe de qualquer procedimento estatístico, seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles” (VERGARA, 2016, p. 53). Dessa forma, a amostra se constituiu dos conselheiros que possuíam e-mails cadastrados no Sistema CAE Virtual do FNDE, constantes da lista de conselheiros disponibilizada em planilha Excel pela equipe gestora do FNDE. Após, a

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br>>.

aplicação de alguns filtros de exclusão devido a e-mails repetidos e campos vazios, a amostra resultou em 65.984 e-mails, sendo 65.513 municipais e 471 estaduais, incluindo o Distrito Federal – DF, distribuídos por Unidade da Federação – UF, conforme Apêndice C.

## **2.4 Instrumentos de pesquisa**

Considerando que “Nas investigações, em geral, nunca se utiliza apenas um método ou uma técnica, e nem somente aqueles que se conhece, mas todos os que forem necessários ou apropriados para determinado caso” (MARCONI; LAKATOS, 2021, p. 191), e considerando o tipo de pesquisa descrito no item 3.1, os instrumentos de pesquisa utilizados neste trabalho foram: a) questionário referente à pesquisa de campo, para a coleta de dados primários, conforme classificam Marconi e Lakatos (2021); e b) pesquisa documental e bibliográfica, para a coleta de dados secundários, conforme detalhamentos a seguir.

## **2.5 Procedimentos de coleta de dados**

### **2.5.1 Questionário**

O questionário é “um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador” (LAKATOS, 2021, p. 107).

Dentre as vantagens do questionário, elencadas por Lakatos (2021), destacam-se as seguintes: economia de tempo e de viagens; atingimento do maior número de pessoas simultaneamente; e maior abrangência geográfica. Embora a autora enumere como desvantagem uma percentagem pequena de questionários que retornam respondidos, ela ressalta que, “Em média, os questionários expedidos pelo pesquisador alcançam 25% de devolução” (LAKATOS, 2021, p. 107).

O processo de elaboração do questionário, orienta Lakatos (2021, p. 108), “[...] exige cuidado na seleção das questões, levando em consideração a sua importância, isto é, se oferece condições para a obtenção de informações válidas.”, devendo-se observar os seguintes critérios:

O questionário deve ser limitado em extensão e em finalidade. Se for muito longo, causa fadiga e desinteresse; se curto demais, corre o risco de não oferecer suficientes



informações. Deve conter de 20 a 30 perguntas e demorar cerca de 30 minutos para ser respondido. Esse número não é fixo: varia de acordo com o tipo de pesquisa e dos informantes.

Identificadas as questões, estas devem ser codificadas, a fim de facilitar, mais tarde, a tabulação.

[...]

O aspecto material e a estética também devem ser observados: tamanho, facilidade de manipulação, espaço suficiente para as respostas, disposição dos itens de forma a facilitar a computação dos dados (LAKATOS, 2021, p. 108).

Assim, com o intuito de obter respostas condizentes com os objetivos específicos propostos na pesquisa, foi elaborado pela pesquisadora o questionário constante do Apêndice A. As questões foram elaboradas inspiradas nos questionários de duas pesquisas anteriores relacionadas ao tema e ao objeto desta pesquisa: 1) na pesquisa sobre a execução do PNAE durante a pandemia realizada no ano de 2021 pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que se encontra disponível no portal eletrônico do órgão<sup>2</sup>; e b) e na dissertação de Amistá (2013, p. 165-168), intitulada “Programa de alimentação escolar: perfil dos beneficiários, qualidade e atuação de gestores e da comunidade de Guariba”.

O questionário contemplou 27 questões: 19 totalmente fechadas; sete mistas, com opções de respostas definidas e uma opção de resposta livre, denominada “outros”; e uma questão totalmente aberta, pois, conforme Marconi e Lakatos (2021), possibilita uma liberdade maior de expressão do participante, podendo contribuir com resultados mais consistentes. Essa última questão foi destinada ao relato de sugestões de melhoria à atuação do CAE. As questões foram elaboradas e agrupadas com vistas à coleta de dados sobre as características dos respondentes e sobre as informações condizentes com os objetivos propostos na pesquisa. As questões elaboradas constam do Questionário – Apêndice B.

Após elaborado, o questionário foi submetido à validação junto à colaboradora especialista da equipe de coordenação das ações de apoio ao controle social do PNAE, no âmbito do FNDE, e foi produzido por meio da plataforma *GoogleForms*, uma ferramenta gratuita, que permite a criação de pesquisas online e análises de respostas em tempo real, além de outras funcionalidades que facilitam o trabalho do pesquisador.

Como teste, o *link* de acesso e resposta ao questionário foi enviado a dois conselheiros, que mantem contato frequente com a equipe de controle social do PNAE, no âmbito do FNDE, conforme informado pela colaboradora especialista. A escolha dessa forma de teste se fez necessária para que os conselheiros escolhidos pudessem responder ao questionário no menor prazo possível, haja vista o prazo exíguo para envio dos questionários estabelecido no

---

<sup>2</sup> PNAE em tempos de pandemia – português (Brasil). Disponível em: <www.gov.br>.

cronograma de trabalho desta pesquisa. Os conselheiros responderam e o resultado do teste apontou que o questionário foi suficiente para atender aos objetivos da pesquisa.

O próximo passo foi o envio do link de acesso ao questionário. A lista dos endereços de e-mail dos conselheiros foi obtida junto a uma colaboradora especialista do FNDE, que disponibilizou a lista em planilha Excel gerada com base no cadastro de conselhos do Sistema CAE Virtual do FNDE. Foi necessário realizar filtros de exclusão, pois havia nomes repetidos, endereços de e-mail repetidos, e campos de endereços de e-mail não preenchidos. O *link* para acesso e resposta ao questionário foi enviado aos participantes da pesquisa por meio eletrônico, via e-mail em massa, sendo o envio solicitado à equipe de Tecnologia do FNDE, utilizando-se o e-mail pessoal da pesquisadora criado somente para realizar esta pesquisa, no dia 19 de abril de 2022, e repetido no dia 25 de maio de 2022. Ressalta-se que a ideia inicial era a de enviar o questionário aos endereços de e-mail institucionais de cada Conselho de Alimentação Escolar (CAE), totalizando 5.597, sendo 5.570 conselhos municipais, 27 conselhos estaduais e 1 conselho do Distrito Federal (DF). No entanto, a lista disponibilizada contemplava os nomes de todos os membros dos Conselhos, aumentando significativamente o número de participantes cuja amostra foi explicada no item 3.3.

No corpo do e-mail foi escrito um texto seguindo as orientações para explicar “[...] a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas, tentando despertar o interesse do receptor para que ele preencha e devolva o questionário dentro de um prazo razoável.” (LAKATOS, 2021, p. 107). O texto escrito foi:

Olá! Conselheiro (a),  
Por favor, poderia contribuir com nossa pesquisa respondendo ao questionário que se encontra no link abaixo? É sobre a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sobretudo no contexto da pandemia da Covid-19. Sou aluna do curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade de Brasília (UnB) e estou realizando essa pesquisa, com vistas a contribuir para a melhoria da atuação do CAE e para o fortalecimento desse importante controle social. Peço a gentileza de responder o mais breve possível. Muito obrigada!  
<https://forms.gle/uiMUFUF4tL38jhri9>

O questionário ficou disponível para preenchimento e envio de respostas no período de 19/04/2022 a 14/07/2022, tendo sido recebidas 1.703 respostas. Os resultados são apresentados no capítulo 4, dos Resultados, e analisados e discutidos, no capítulo 5, das Discussões.

### ***2.5.2 Pesquisa documental e bibliográfica***

A pesquisa documental, que, conforme Vergara (2016), compreende a investigação de documentos emitidos no âmbito dos órgãos públicos, foi realizada junto ao portal eletrônico do FNDE<sup>3</sup>, onde foram localizados os documentos que norteiam as regras de execução do PNAE, incluindo o CAE, e demais documentos publicados pertinentes ao programa, tais como: Lei nº 11.947, de 16/06/2009; Lei nº 13.987, de 07/04/2020; Resolução CD/FNDE nº 02, de 09/04/2020; Resolução CD/FNDE nº 06, de 08/05/2020, e alterações; Cartilhas do PNAE e Cartilhas para Conselheiros do PNAE.

A pesquisa bibliográfica, que se trata de um estudo sistematizado sobre a literatura, conforme Vergara (2016), considerou o material publicado em artigos, livros, dissertações e teses. Inicialmente, realizou-se buscas aos portais periódicos CAPES<sup>4</sup> e Google Acadêmico<sup>5</sup>, seguindo-se um protocolo simples de revisão da literatura.

Para obtenção de artigos sobre o tema “atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no controle social do PNAE”, foram utilizados os seguintes critérios de busca: a) recorte temporal dos últimos 10 anos (2012 a 2021); b) palavras-chave: “atuação do Conselho de Alimentação Escolar” e “controle social do PNAE”; c) critérios de inclusão e exclusão. A respeito do tema “execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no contexto da pandemia da Covid-19”, foram utilizados os seguintes critérios: a) palavras-chave: “Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)” e “pandemia da Covid-19”; b) critérios de inclusão e exclusão. Foram priorizados artigos publicados e disponíveis integralmente. Foram selecionados 20 artigos pelos títulos e resumos, para leitura completa. Após leitura completa, foram realizados fichamentos. Ainda, foi realizada investigação sobre os seguintes assuntos: “controle na administração pública”, “controle social”, “*accountability*”, “transparência”, “conselho social”, junto ao portal da Biblioteca Central da UnB.<sup>6</sup>

## 2.6 Análise dos dados e das informações

Creswell (2010, p. 217) ensina que a análise dos dados e das informações é um processo permanente, que envolve “[...] reflexão contínua sobre os dados, formulando questões analíticas e escrevendo anotações durante todo o estudo”.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://fnde.gov.br>>.

<sup>4</sup> Disponível em: <<https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php>>.

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://scholar.google.com.br/?hl=pt>>.

<sup>6</sup> Disponível em: <<https://bce.unb.br/>>.

A análise dos dados coletados na pesquisa de campo (questionários aplicados) e nas pesquisas documental e bibliográfica foi realizada seguindo as etapas de Bardin (2011): a) pré-análise, que consiste na seleção do material e na definição dos procedimentos a serem seguidos; b) exploração do material, que se constitui na implementação desses procedimentos, configurando operações de categorização e codificação; e c) tratamento dos dados e interpretação, que é a geração de inferências e dos resultados da investigação. Para análise e apresentação dos resultados dos dados coletados por meio do questionário encaminhado remotamente aos endereços de e-mail dos conselheiros, foi utilizada a estatística descritiva e a análise de frequência, onde se verificou com que regularidade uma resposta se repete, sendo os dados demonstrados por meio de tabelas e gráficos com valores quantitativos e porcentagens. Segundo Tavares (2011), além das análises quantitativas, é possível realizar análises qualitativas quanto ao apurado.

Contudo, tentou-se evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores, colocando as informações de forma sintética e clara, levando-se em consideração o planejamento da pesquisa, conforme orientam Marconi e Lakatos (2021), sendo o momento de estabelecer relação com a teoria, destacando que “[...] é a eficácia da análise e da interpretação que determina o valor da pesquisa” (MARCONI; LAKATOS, 2021, p. 196).

### 3. RESULTADOS

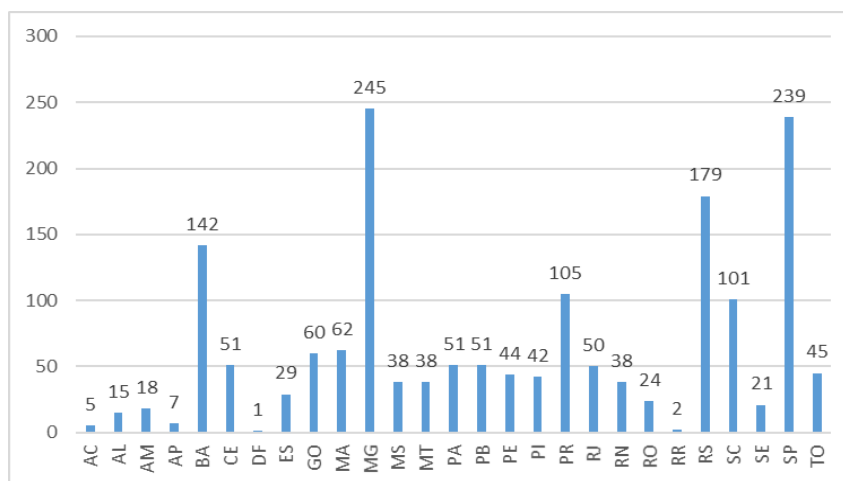
Os dados e as informações coletados por meio do questionário constante do Apêndice – B, enviado aos conselheiros que compõem os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, foram analisados utilizando a estatística descritiva e a análise de frequência, onde se verificou com que regularidade uma resposta se repete, e serão apresentados neste capítulo e discutidos no capítulo 5.

A pesquisa resultou em 1.703 questionários respondidos. As características dos respondentes são as que seguem adiante.

Dos 1.703 questionários respondidos, 1.674 foram respondidos por conselheiros da esfera municipal e 29 por conselheiros da esfera estadual, incluindo o Distrito Federal - DF. O percentual maior de participação de conselheiros da esfera municipal (98%) pode ser justificado em razão da maior quantidade de municípios (5.570) em comparação com a quantidade de estados (27) existentes no Brasil.

As respostas foram provenientes de todas as Unidades da Federação (UF), conforme Gráfico 1.

**Gráfico 1 - Questionários respondidos por Unidade da Federação (UF)**



**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.

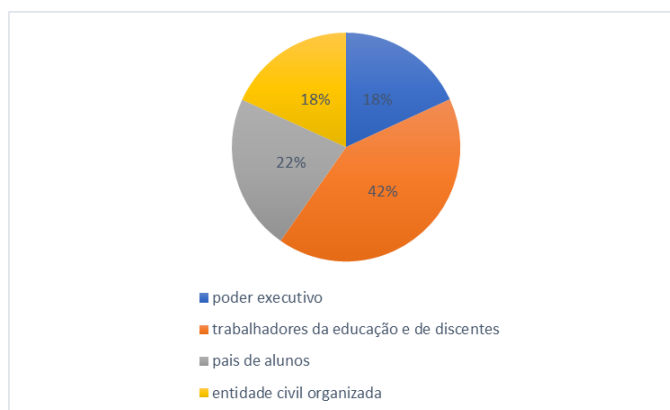
Os Estados que tiveram a maior quantidade de questionários respondidos foram Minas Gerais (14,38%) e São Paulo (14,03%). A região geográfica que teve maior quantidade de questionários respondidos foi a região Sudeste (33,1%), seguida da região Nordeste (27,4%) e Sul (22,6%), conforme demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1 - Quantidade de questionários respondidos por região geográfica**

Região	Estados	Quantidade	%
Centro Oeste	DF, GO, MS, MT	137	8,0
Norte	AC, AM, AP, PA, RO, RR, TO	152	8,9
Nordeste	AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN, SE	466	27,4
Sul	PR, RS, SC	385	22,6
Sudeste	ES, MG, RJ, SP	563	33,1
Total		1.703	100

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.

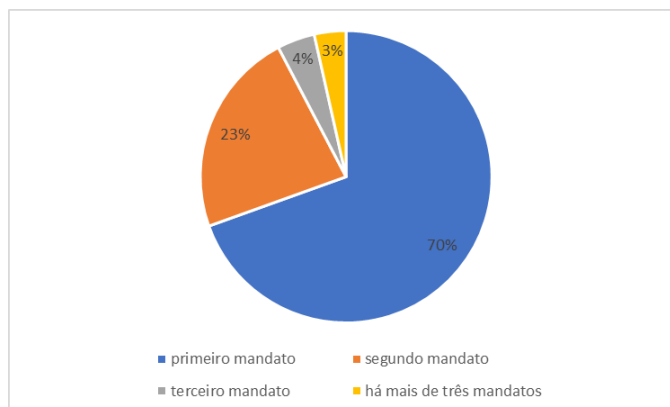
Sobre o segmento da sociedade que os conselheiros representam, houve maior quantidade de respostas de conselheiros representantes de trabalhadores da educação e discentes (42%), conforme demonstrado no Gráfico 2.

**Gráfico 2 - Segmento da sociedade que o conselheiro representa**

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.

A maior participação de representantes de profissionais da educação e discentes também foi uma característica apresentada no estudo de Barros (2014), que pesquisou a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar nos municípios de Campinas e Registro, no Estado de São Paulo, com percentuais de 60,00% e de 69,23%, respectivamente.

Quanto ao mandato dos conselheiros, a maioria das respostas foi de conselheiros que se encontram no primeiro mandato (70%), conforme Gráfico 3.

**Gráfico 3 - Conselheiros por mandato**

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.

O percentual maior de participação de conselheiros que se encontram no primeiro mandato pode ser justificado em razão de que, no decorrer do ano de 2021, houve renovação do mandato de diversos Conselhos, sendo o período de resposta ao questionário de 19/04/2022 a 14/07/2022, período em que muitos Conselhos já estavam com membros renovados. A seguir, os resultados serão apresentados, separadamente, por tópicos relacionados aos objetivos específicos desta pesquisa.

### **3.1 Condições oferecidas aos Conselhos, para atuarem no controle social do PNAE**

A oferta de condições para os Conselhos desempenharem suas atribuições no controle social do PNAE é de responsabilidade dos governos (MEDEIROS; PEREIRA, 2003) e está prevista na legislação que regulamenta as regras de execução do PNAE, a Resolução CD/FNDE nº 06/2020, que prevê a garantia de: infraestrutura e apoio logístico para a realização das atividades de controle social; divulgação sobre a existência, composição e atividades dos Conselhos; nomeação dos conselheiros em conformidade com os preceitos legais; disponibilização de documentos e informações sobre a execução do PNAE; frequência na capacitação e formação dos conselheiros; cumprimento do Regimento Interno e elaboração do Plano de Trabalho; autonomia para execução das atividades de controle social, dentre outras. Tais condições possibilitam o adequado funcionamento dos Conselhos, contribuindo para a efetividade no exercício do controle social (MEDEIROS; PEREIRA, 2003).

O inciso I do art. 45 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020 estabelece que os Estados, Municípios e o Distrito Federal, devem oferecer ao CAE os seguintes itens de infraestrutura e

apoio logístico, necessários para o funcionamento e o desenvolvimento das atividades dos Conselhos: local apropriado para a realização de reuniões e atividades; transporte para deslocamento dos conselheiros a reuniões e visitas às escolas; equipamentos de informática; recursos humanos para atividades de apoio; e recursos financeiros para despesas.

Para verificar a oferta dessas condições, os conselheiros foram questionados sobre quais itens de infraestrutura e apoio logístico os governos locais oferecem aos Conselhos. A questão foi elaborada com opções de respostas fechadas e uma resposta aberta, sendo possível marcar mais de uma opção. As respostas fechadas contemplaram, além dos itens elencados na legislação do PNAE, outros itens considerados importantes para o apoio do CAE, como mobiliário, telefone e acesso à internet, e a opção de que nenhum item foi oferecido. Os dados coletados foram tabulados em planilha Excel, a partir do qual se apurou a frequência de cada resposta. Os resultados são apresentados na Tabela 2 e aparecem listados por ordem de frequência, da maior para a menor, em relação ao panorama nacional. As respostas referentes à opção aberta não foram significativas.

**Tabela 2 - Condições de infraestrutura e apoio logístico**

Itens	Centro-Oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Panorama nacional	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
local apropriado para a realização de reuniões	116	84,7	115	75,7	381	81,8	350	90,9	481	85,4	1.443	84,7
transporte para deslocamento dos conselheiros	79	57,7	83	54,6	279	59,9	257	66,8	347	61,6	1.045	61,4
equipamentos de informática	72	52,6	79	52,0	222	47,6	220	57,1	321	57,0	914	53,7
recursos humanos para atividades de apoio	61	44,5	66	43,4	212	45,5	189	49,1	257	45,6	785	46,1
telefone e acesso à internet	62	45,3	57	37,5	161	34,5	207	53,8	291	51,7	778	45,7
mobiliário	59	43,1	48	31,6	152	32,6	166	43,1	264	46,9	689	40,5
recursos financeiros para despesas	25	18,2	37	24,3	62	13,3	100	26,0	103	18,3	327	19,2
todos os itens anteriores	12	8,7	19	12,5	32	6,9	59	15,3	67	11,9	189	11,1
nenhuma condição é oferecida	9	6,6	16	10,5	34	7,3	10	2,6	39	6,9	108	6,3

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.

De acordo com a Tabela 2, dentre os itens previstos na legislação do programa, considerando a frequência acima de 50%, no que se refere ao panorama nacional, os itens de infraestrutura e apoio logístico mais reportados pelos conselheiros foram: local apropriado



para a realização de reuniões (84,7%), seguido de transporte para deslocamento dos conselheiros a reuniões e visitas às escolas (61,4%), e de equipamentos de informática (53,7%). O mesmo padrão se verifica em todas as regiões do Brasil, com exceção da região nordeste onde equipamentos de informática não teve frequência maior que 50% (47,6%). Os itens menos reportados foram: recursos humanos para atividades de apoio (46,1%) e recursos financeiros para despesas (19,2%), mesmo padrão em todas as regiões. A frequência de respostas com que todos os itens foram marcados foi menor ainda: 11,1% dos conselheiros marcaram todas as opções de resposta. Nas regiões, a frequência foi: Centro-Oeste (8,7%), Norte (12,5%), Nordeste (6,9%), Sul (15,3%), e Sudeste (11,9%). A região Sudeste (11,9%) seguiu o mesmo padrão nacional. As regiões Sul (15,32%) e Norte (13,5%) tiveram frequência maior e as regiões Centro-Oeste (8,7%) e Nordeste (6,86%) tiveram frequência menor. Esses resultados evidenciam que há deficiência na oferta integral dos itens de infraestrutura e apoio logístico estabelecidos na legislação do programa.

Quanto à divulgação sobre a existência, composição e atividades dos Conselhos, os incisos IV e V do Art. 45, da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, determinam que os governos locais devem divulgar as atividades do CAE, por meio de comunicação oficial, e que devem comunicar as escolas sobre a composição e as atribuições do CAE, no início de cada ano letivo e a cada troca de mandato. Os conselheiros foram questionados sobre como é feita essa comunicação. A questão foi elaborada com opções de respostas fechadas e uma aberta, sendo possível marcar mais de uma opção. Os dados coletados foram tabulados em planilha Excel, a partir do qual se apurou a frequência de cada resposta. Os resultados são apresentados na Tabela 3. As respostas referentes à opção aberta não foram significativas.

**Tabela 3. Divulgação sobre o CAE**

Frequência	Centro-Oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Panorama nacional	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
no início de cada ano	61	44,5	62	40,8	223	47,9	151	39,2	226	40,1	723	42,5
a cada troca de mandato	48	18,2	59	38,8	189	40,6	147	38,2	192	34,1	635	37,3
em site oficial	33	24,1	32	21,1	113	24,2	134	34,8	168	29,8	480	28,2
não divulga	25	18,2	30	19,7	58	12,4	41	10,6	100	17,8	254	14,9
no início de cada ano e a cada troca de mandato	8	5,8	5	3,3	26	5,6	22	5,7	32	5,7	93	5,5

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.

Conforme demonstrado na Tabela 3, no panorama nacional, a resposta mais frequente sobre a divulgação do CAE foi: por meio de comunicação oficial, no início de cada ano letivo (42,5%). Os resultados por regiões indicam que a frequência foi um pouco maior na região Nordeste (47,9%), seguida pela região Centro-Oeste (44,5%). Quanto à resposta por meio de comunicação oficial, no início de cada ano letivo e a cada troca de mandato, a frequência foi de apenas 5,5%, mesmo padrão das regiões Centro-Oeste (5,8%), Nordeste (5,6%), Sul (5,7%) e Sudeste (5,7%). Na região Norte, a frequência foi menor ainda (3,3%). O resultado sobre a não divulgação foi de 14,9%, sendo maior nas regiões Centro-Oeste (18,2%), Norte (19,7%), e Sudeste (17,8%), e menor nas regiões Nordeste (12,4%) e Sul (10,6%). Esses resultados demonstraram que a divulgação sobre os conselhos é deficiente.

De acordo com o § 8º do Art. 43 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, a nomeação dos membros do CAE pelos governos locais deve obedecer aos preceitos da resolução, sendo obrigatório acatar todas as indicações dos segmentos representados. Questionados sobre o cumprimento dessa disposição, 98% dos Conselheiros responderam que os governos locais acatam todas as indicações, restando alguns locais em que não são acatadas as indicações (2%), demonstrando que a maioria acata a determinação constante da legislação do PNAE.

A legislação do PNAE determina também que os Estados, Municípios, e o Distrito Federal, garantam ao CAE o acesso a documentos e informações referentes à execução do PNAE, com vistas ao desenvolvimento das atividades afetas ao Conselho, conforme disposto no inciso II do Art. 45 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020. Questionados sobre se possuem acesso ou não aos documentos e informações sobre a execução do PNAE, 93,2% dos conselheiros informaram que os governos locais fornecem a documentação necessária ao CAE, e 6,8% dos conselheiros responderam que não possuem acesso à documentação do Programa, demonstrando que a maioria dos governos representados obedece a determinação constante da legislação do PNAE.

O inciso III do Art. 45 e o § 2º do Art. 69, da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, dispõem que os governos locais devem oferecer capacitação e formação aos conselheiros sobre a execução do PNAE. Os Conselheiros foram questionados sobre a frequência com que os governos locais oferecem capacitação. Os resultados são apresentados na Tabela 4, na próxima página.

**Tabela 4. Capacitação para os Conselheiros**

Frequência	Centro-Oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Panorama nacional	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
no início do mandato	85	62,0	90	59,2	261	56,0	204	53,0	325	57,7	965	56,7
de uma a duas vezes por ano	33	24,1	45	29,6	121	26,0	105	27,3	130	23,1	434	25,5
mais de uma vez por ano	20	14,6	21	13,8	86	18,5	81	21,0	114	20,2	322	18,9

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.

Os resultados da Tabela 4 demonstram que a resposta mais frequente foi oferta de capacitação, no início do mandato de um novo conselheiro (56,7%). Nas regiões Nordeste (56,0%) e Sudeste (57,7%), houve o mesmo padrão de resposta. As regiões Centro-Oeste (62,0%) e Norte (59,2%) foram as que mais reportaram essa frequência e a região Sul (53,0%) foi a que menos reportou. No entanto, deve-se registrar que, dentre as opções de resposta para essa questão, faltou disponibilizar a opção de que nenhuma capacitação foi oferecida. A ausência desse dado prejudica a análise sobre essa questão, pois pode não refletir a realidade.

A elaboração e o cumprimento do Regimento Interno, assim como a elaboração do Plano de Ação do ano em curso, para acompanhar a execução do PNAE nas escolas, com previsão de despesas e encaminhamento à Entidade Executora – EEx são atribuições que devem ser realizadas pelos Conselhos, conforme dispõem os incisos VI e VII do Art. 44 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, constituindo-se em condições necessárias para o CAE desempenhar suas atividades com efetividade (BARBOSA *et al.*, 2020; KRONEMBERGER, MEDEIROS, DIAS, 2016). Nesta pesquisa, 90% dos conselheiros reportaram que os Conselhos cumprem o Regimento Interno e 84% disseram que os Conselhos elaboram o Plano de Ação, demonstrando o cumprimento quanto à determinação constante da legislação do PNAE pela maioria dos Conselhos representados.

No que concerne à autonomia, quase a totalidade dos Conselheiros (93%) reportou que o CAE possui autonomia para executar suas atividades de monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE, corroborando com o princípio da autonomia, isenção e neutralidade, apresentado por Allebrandt (2016) *apud* Lopes (2021), segundo o qual os conselheiros não devem se sujeitar a orientações políticas nem a ordens de determinados órgãos de governo.

### 3.2. Perfil de atuação dos Conselhos e dos Conselheiros individualmente

Em relação ao perfil de atuação dos Conselhos, 90,7% dos conselheiros reportaram que o CAE registra tudo o que acontece durante as atividades de monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE; 82,2% disseram que os Conselhos fornecem informações e relatórios sobre o monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE, quando solicitados; 55,4% dos conselheiros reportaram que o CAE comunica as irregularidades observadas no monitoramento e na fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE ao FNDE, ao TCU, e a outros órgãos de controle; e 38,5% dos conselheiros informaram que nunca foram observadas irregularidades. Sobre a realização de reuniões periódicas e reunião específica para analisar a prestação de contas do PNAE, 82,6% dos conselheiros reportaram que realizam essas reuniões; 13,5% disseram que se reúnem somente para analisar a prestação de contas e 3,9% reportaram que não realizam reuniões.

Quanto ao perfil de atuação dos conselheiros individualmente, constatou-se que 71,49% participam das reuniões e executam as tarefas que lhes são delegadas, 68,5% participam das visitas às escolas, 59,0% monitoram as condições higiênico-sanitárias de armazenamento dos alimentos, 56,0% monitoram a qualidade dos alimentos e o prazo de validade, 55,1% verificam se os recursos financeiros estão sendo utilizados corretamente, 50,7% acompanham a elaboração dos cardápios e verifica o seu cumprimento, 42,0% verificam se as escolas desenvolvem atividades de EAN. As atividades menos reportadas foram: acompanhamento do processo de compras dos gêneros alimentícios (35,6%) e comunicação ao governo local, ao FNDE e aos órgãos de controle sobre a ocorrência de irregularidades (29,0%).

Questionados sobre o conhecimento da legislação do PNAE, especificamente, sobre a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e a atual Resolução CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020, somente 32,82% dos conselheiros reportaram que conhecem bem a legislação do PNAE, a maioria, 62,36%, reportou que conhece pouco a legislação, e 4,82% disseram que não conhecem. Quanto ao conhecimento sobre a legislação que alterou a execução do PNAE, no contexto da pandemia da COVID-19, especificamente, a Lei 13.987, de 07 de abril de 2020, e a Resolução CD/FNDE nº 02, de 09 de abril de 2020, 47,68% dos conselheiros reportaram que conhecem pouco a legislação, 46,98% conhecem bem e 5,34% não conhecem.

### **3.3. Atividades desenvolvidas pelos Conselhos e os desafios enfrentados no controle social do PNAE, no contexto da pandemia da Covid-19**

No contexto da pandemia da Covid-19, a legislação do PNAE foi alterada, por meio da Lei nº 13.987/2020, que autorizou os governos locais a distribuírem os gêneros alimentícios adquiridos com os recursos do PNAE diretamente aos pais ou responsáveis pelos alunos, tendo sido o programa regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 02/2020, que determinou a distribuição dos alimentos por meio de kits, seguindo os regramentos legais da execução do programa, observando a qualidade nutricional e sanitária, os hábitos alimentares e a cultura local, e, preferencialmente, que os kits fossem compostos de alimentos *in natura*, minimamente processados, tanto para os gêneros perecíveis quanto para os não perecíveis, com o acompanhamento pelo Conselho de Alimentação Escolar – CAE.

Dessa forma, os conselheiros foram, primeiramente, questionados a respeito das ações realizadas pelos governos locais, no período de suspensão das aulas devido à pandemia da Covid-19. A Tabela 5 apresenta a frequência das respostas.

**Tabela 5 - Ações realizadas pelos governos locais no contexto da pandemia da Covid-19**

Ações	Centro-Oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Panorama nacional	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
distribuição de kits em pontos pré-determinados	103	75,2	115	75,7	385	82,6	265	68,8	442	78,5	1310	76,9
distribuição de kits entregues nas casas dos estudantes	36	26,3	48	31,6	152	32,6	144	37,4	170	30,2	550	32,3
refeições prontas em pontos pré-determinados	19	13,9	11	7,2	42	9,0	49	12,7	97	17,2	218	12,8
nenhuma ação foi realizada	9	6,6	13	8,6	11	2,4	13	3,4	23	4,1	69	4,1

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.

A Tabela 5 demonstra que a ação mais reportada pelos conselheiros foi a distribuição de kits em pontos pré-determinados (76,9%). A distribuição de kits entregues nas casas dos estudantes também foi reportada, porém, em menor frequência (32,3%). Esses resultados evidenciam que a maioria dos governos locais representados realizou atividades em consonância com os preceitos da legislação do PNAE, distribuindo kits, embora, alguns conselheiros tenham reportado que nenhuma ação foi realizada (4,1%). Além disso, foi reportada a distribuição de refeições prontas em pontos pré-determinados (12,8%). Verifica-se que os resultados seguiram padrão similar em todas as regiões do País: Centro-Oeste (75,2% e

26,3%), Norte (75,7% e 31,6%), Nordeste (82,6% e 32,6%), Sul (68,8% e 37,4%) e Sudeste (78,5% e 30,2%).

Em seguida, os conselheiros foram questionados sobre as atividades que os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) realizaram para monitorar e fiscalizar as ações realizadas pelos respectivos governos e sobre quais dificuldades foram enfrentadas para a realização das atividades de monitoramento e fiscalização da execução do Programa, no período de suspensão das aulas em decorrência da pandemia da Covid-19. As respostas e as frequências são apresentadas nas Tabelas 6 e 7, respectivamente.

**Tabela 6 - Atividades realizadas pelo CAE no contexto da pandemia da Covid-19**

Ações	Centro-Oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Panorama nacional	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
acompanhou a montagem dos kits	95	69,3	102	67,1	347	74,5	269	69,9	372	66,1	1185	69,6
acompanhou a divulgação do fornecimento dos kits e/ou refeições	59	43,1	73	48,0	236	50,6	205	53,2	327	58,1	900	52,8
acompanhou o controle efetivo da entrega dos kits e/ou refeições	58	42,3	58	38,2	208	44,6	197	51,2	287	51,0	808	47,4
zelou pela qualidade nutricional dos alimentos	62	45,3	58	38,2	219	47,0	196	50,9	266	47,2	801	47,0
monitorou se os kits e/ou refeições foram definidos pela nutricionista	60	43,8	51	33,6	223	47,9	173	44,9	238	42,3	745	43,7
acompanhou a correta aplicação dos recursos financeiros	48	35,0	54	35,5	175	37,6	157	40,8	193	34,3	627	36,8
zelou pelas condições higiênico-sanitárias de preparo e armazenamento dos alimentos	38	27,7	48	31,6	186	39,9	129	33,5	212	37,7	613	36,0
monitorou se os kits e/ou refeições estavam adequados à faixa etária dos estudantes	42	30,7	28	18,4	168	36,1	99	25,7	157	27,9	494	29,0
monitorou se os kits e/ou refeições atenderam aos hábitos alimentares dos estudantes	38	27,7	44	28,9	134	28,8	104	27,0	167	29,7	487	28,6
acompanhou as chamadas públicas para compras de alimentos da agricultura familiar	42	30,7	48	31,6	130	27,9	100	26,0	142	25,2	462	27,1
acompanhou os processos licitatórios	37	27,0	38	25,0	127	27,3	86	22,3	144	25,6	432	25,4

de compras de gêneros alimentícios												
monitorou se os kits e/ou refeições eram de alimentos in natura e minimamente processados	34	24,8	35	23,0	95	20,4	100	26,0	158	28,1	422	24,8
nenhuma atividade foi realizada	12	8,8	18	11,8	29	6,2	20	5,2	33	5,9	112	6,6

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.

De acordo com a Tabela 6, no acompanhamento das ações realizadas pelos governos locais, as atividades mais realizadas pelos conselheiros, considerando a frequência maior que 50%, foram, no panorama nacional: acompanhamento da montagem dos kits (69,6%); e acompanhamento da divulgação sobre o fornecimento dos kits e/ou refeições (52,8%). As demais atividades tiveram frequência menor que 50%. Considerando as regiões do País, a região Nordeste acompanhou o padrão nacional das atividades reportadas (74,5% e 50,6%). Nas demais regiões houve diferenças. Nas regiões Centro-Oeste e Norte, apenas a atividade de acompanhamento da montagem dos kits teve frequência maior que 50%: Centro-Oeste (69,3%) e Norte (67,1%). Na região Sul, além das atividades reportadas no panorama nacional, mais duas atividades tiveram frequência maior que 50%: acompanhamento da montagem dos kits (69,9%); acompanhamento da divulgação sobre o fornecimento dos kits e/ou refeições (53,2%); acompanhamento do controle efetivo da entrega dos kits e/ou refeições (51,2%); zelo pela qualidade nutricional dos alimentos distribuídos (50,9%). Na região Sudeste, além das atividades reportadas no panorama nacional, mais uma atividade teve frequência maior que 50%: acompanhamento da montagem dos kits (66,1%); acompanhamento da divulgação sobre o fornecimento dos kits e/ou refeições (58,1%); acompanhamento do controle efetivo da entrega dos kits e/ou refeições (51,0%). Dessa forma, a região que teve mais atividades realizadas pelo CAE foi a região Sul, seguida pela região Sudeste.

**Tabela 7 - Dificuldades enfrentadas pelo CAE no contexto da pandemia da Covid-19**

Ações	Centro-Oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Panorama nacional	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
falta de participação dos membros do conselho	50	36,5	58	38,2	171	36,7	116	30,1	173	30,7	568	33,4
falta de capacitação dos conselheiros	35	25,5	63	41,4	150	32,2	91	23,6	132	23,4	471	27,7
falta de conhecimento sobre as ações de	30	21,9	30	19,7	106	22,7	80	20,8	121	21,5	367	21,6

continuidade do programa													
falta de condições de infraestrutura e apoio logístico	14	10,2	38	25,0	67	14,4	32	8,3	56	9,9	207	12,2	
dificuldade de acesso às informações e documentos sobre a execução do programa	10	7,3	18	11,8	58	12,4	31	8,1	57	10,1	174	10,2	
não houve dificuldade	11	8,0	3	2,0	12	2,6	10	2,6	22	3,9	58	3,4	

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.

A Tabela 7 apresenta as dificuldades enfrentadas pelo Conselhos, para monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros e a execução do PNAE, durante o período de suspensão das aulas em decorrência da pandemia da Covid-19. De acordo com a Tabela 7, não houve frequência maior que 50%. Mas, apenas 3,4% dos conselheiros reportaram que não houve dificuldade. As dificuldades mais frequentes, no panorama nacional, foram: falta de participação dos membros (33,4%); falta de capacitação dos conselheiros (27,7%); falta de conhecimento sobre as ações de continuidade do programa (21,6%); falta de condições de infraestrutura e apoio logístico (12,2%); dificuldade de acesso às informações e documentos sobre a execução do programa (10,2%). As diferenças observadas nas regiões geográficas foram: a falta de participação dos membros foi mais reportada nas regiões Centro-Oeste (36,5%), Norte (38,2%) e Nordeste (36,7%); a falta de capacitação dos conselheiros foi mais frequente na região Nordeste (41,4%); e a falta de condições de infraestrutura e apoio logístico foi mais frequente na região Norte (25,0%).

### 3.4. Avaliação dos conselheiros sobre a atuação do CAE no controle social do PNAE, no contexto da pandemia da Covid-19, e sugestões de melhorias

Os conselheiros foram questionados sobre se a atuação do CAE durante a pandemia da Covid-19 foi eficiente ou ineficiente. Os resultados são apresentados na Tabela 8:

**Tabela 8 - Avaliação da atuação dos Conselhos no contexto da pandemia da Covid-19**

Ações	Centro-Oeste		Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Panorama nacional	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
eficiente	107	78,1	109	71,7	374	80,3	332	86,2	461	81,9	1.383	81,2
ineficiente	15	10,9	32	21,1	69	14,8	31	8,1	59	10,5	206	12,1

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados do questionário da pesquisa.



No panorama nacional, 81,2% dos conselheiros avaliaram a atuação do CAE como eficiente e 12,1% dos conselheiros avaliaram como ineficiente. Os conselheiros reportaram que a atuação do CAE foi eficiente durante a pandemia da Covid-19, em todas as regiões do Brasil, conforme demonstra a Tabela 8. Essa avaliação dos Conselheiros pode ser comparada com o estudo de Ferreira *et al* (2019), realizada antes da pandemia da Covid-19, onde os participantes avaliaram a atuação do CAE entre boa e regular.

Questionados se consideram a atuação do CAE importante para a melhoria do PNAE no seu município ou estado, a grande maioria dos conselheiros respondeu que sim (99%), mesmo padrão de resposta verificado em todas as regiões do País.

Dentre as sugestões de melhoria à atuação do CAE, as categorias mais mencionadas pelos conselheiros foram: realização de mais cursos de capacitação (181); formação continuada para os conselheiros (32); e maior autonomia para os Conselhos (19).

A seguir, os resultados apresentados neste capítulo serão discutidos à luz do referencial teórico apresentado neste trabalho.

#### 4. DISCUSSÃO

Com base no referencial teórico apresentado neste trabalho, para verificar se os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) atuaram de forma efetiva no exercício do controle social do PNAE, no contexto da pandemia da Covid-19, tendo em vista o caráter obrigatório, permanente e voluntário de constituição e funcionamento dos Conselhos, é indispensável verificar se os governos locais ofereceram as condições necessárias para os Conselhos desempenharem suas atribuições no exercício do controle social do Programa (MEDEIROS; PEREIRA, 2003), garantindo a infraestrutura adequada ao seu pelo funcionamento (CARVALHO *et al.*, 2021); se houve a observância da aplicação dos princípios da administração pública, sobretudo, quanto à transparência dos dados e das informações sobre a execução do programa, que deverão ser de fácil acesso e compreensão pelos conselheiros, propiciando, em contrapartida, a transparência da execução das políticas públicas, pelo próprio exercício do controle social, permitindo o exercício da *accountability*, dando condições para a responsabilização dos gestores diante das irregularidades constatadas e inibindo a corrupção (MEDEIROS; PEREIRA, 2003; RAUSCH; SOARES, 2010); e se houve o cumprimento da legislação específica do programa e dos regramentos estabelecidos no período da pandemia da Covid-19.

Em relação à oferta de condições de infraestrutura e apoio logístico estabelecidas no inciso I do art. 45 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, verificou-se que há deficiência quanto à oferta integral de todos os itens elencados na legislação do programa, uma vez que apenas 11,09% dos conselheiros reportou a oferta integral dos itens de infraestrutura e apoio logístico. Nas regiões do País, os percentuais foram: Sul (15,32%), Norte (13,5%), Centro-Oeste (8,7%) e Nordeste (6,86%). A falta de infraestrutura e apoio logístico prejudica a realização das atividades inerentes ao exercício do controle social do PNAE como, por exemplo, a realização de visitas às escolas, que depende de transporte para deslocamento (FERREIRA *et al.*, 2019). Os estudos de Ferreira *et al.* (2019, p. 9) revelaram que há municípios onde os conselhos não realizam visitas às escolas devido à falta de transporte, prejudicando o monitoramento e a fiscalização das diretrizes do programa, principalmente, a verificação *in loco* do preparo e da entrega da alimentação. Isoladamente, a oferta de transporte para o deslocamento dos conselheiros a reuniões e visitas às escolas foi reportada, nesta pesquisa, pela maioria dos conselheiros em todas as regiões: Norte (54,6%), Centro-oeste (57,7%), Nordeste (59,9%), Sul (66,8%) e Sudeste (61,6%), aproximando dos resultados

dos estudos de Souza (2019), que tiveram o retorno de 78,5% dos respondentes afirmando que tinham acesso a transporte para realização de visitas às escolas. Mas, alertando para o fato de que ainda há muitos locais onde permanece a falta de oferta de transporte.

Além da falta de transporte para a realização de visitas às escolas, os estudos de Carvalho *et al* (2021) encontraram falta de estrutura para a realização de reuniões e falta de ajuda financeira, e ressaltaram que são desafios que podem ser solucionados mediante boa vontade da gestão pública. A falta de infraestrutura para o funcionamento do CAE também foi reportada nos estudos de Barros (2014), que investigaram a atuação dos Conselhos dos municípios de Campinas e Registro, do Estado de São Paulo, onde 53,85% dos conselheiros de Registro responderam que não possuem local fixo para funcionamento. Em Campinas, a resposta foi mais positiva, tendo sido reportada por 80% dos conselheiros. Nos dois municípios, os conselheiros reportaram que utilizam alguma sala do departamento de educação do município. Isoladamente, os resultados do presente estudo sobre a oferta de local para realização de reuniões são similares ao estudo de Barros (2014), em relação ao município de Campinas/SP, tendo sido reportada pela maioria dos conselheiros como ofertada, conforme regiões do País: Centro-Oeste (84,7%), Norte (75,7%), Nordeste (81,8%), Sul (90,9%) e Sudeste (85,4%). Na comparação específica com o Estado de São Paulo, dos 239 questionários respondidos, nesta pesquisa, 209 conselheiros reportaram que o CAE possui local apropriado para a realização de reuniões, perfazendo o percentual de 87,44%, resultado semelhante ao estudo de Barros (2014), no que concerne ao município de Campinas. Assim como no estudo de Carvalho *et al* (2021), neste estudo, foi apontada pouca oferta de recursos financeiros, tendo sido reportada como oferecida por apenas 11,9% dos conselheiros em todo o Brasil.

Os resultados desta pesquisa também demonstraram que a divulgação sobre os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) por parte dos governantes é deficiente, visto que 14,9% dos conselheiros reportaram que não há divulgação sobre os Conselhos e somente 5,5% reportaram que há divulgação por meio de comunicação oficial, no início de cada ano letivo e a cada troca de mandato de um novo conselheiro, o que seria uma frequência mais satisfatória. Resultados similares foram encontrados nos estudos de Gabriel *et al* (2013), que destacaram que a ausência de divulgação sobre o CAE é um fator que compromete a atuação dos Conselhos, tornando os Conselhos pouco conhecidos pela comunidade, levando a um desconhecimento sobre as atribuições e objetivos do CAE, representando uma baixa participação da comunidade nos processos decisórios (GABRIEL *et al.*, 2013), e a um desconhecimento sobre “[...] um importante canal de encaminhamento de críticas e sugestões

para o aprimoramento do PNAE” (PIPITONE *et al.*, 2003, p. 151). O estudo de Pipitone *et al* (2003) constatou que a divulgação do CAE é realizada por um quinto das entidades municipais, sendo a região Centro-Oeste a região que mais reportou a realização dessa divulgação (27,50%), diferentemente desta pesquisa, em que foi constatado que a região que mais reportou pelo menos um tipo de divulgação, ou seja, comunicação oficial, no início de cada ano letivo, foi a região Nordeste (47,9%).

A respeito do acatamento das indicações para nomeação dos conselheiros, seguindo os preceitos da legislação do PNAE, quase a totalidade dos conselheiros informou que os respectivos governos locais acatam todas as indicações (98%), demonstrando que a maioria acata o disposto na legislação do PNAE, contribuindo, segundo Balestrin (2016), para garantir a participação de membros nos Conselhos que vão defender os interesses da coletividade que representam.

A oferta pelos governos locais de documentos e informações sobre a execução do PNAE ao CAE foi reportada por 93,2% dos conselheiros, demonstrando que a maioria dos governos representados obedece a determinação contida na legislação do Programa. O acesso aos documentos e informações sobre a execução do PNAE permite que a atuação dos Conselhos seja efetiva no exercício do controle social do Programa, contribuindo para a transparência das contas públicas, dos dados e das informações, possibilitando o exercício da *accountability*, dando condições para responsabilização dos gestores, em função da constatação de irregularidades ou malversação dos recursos financeiros públicos (MEDEIROS; PEREIRA, 2003, RAUSCH; SOARES, 2010). Barbosa *et al* (2020) destacam o quão sensível é a relação entre Conselho e governo no que concerne à disponibilização de documentos e informações, principalmente, quando da análise da prestação de contas do PNAE. Uma das principais atribuições dos Conselhos é a análise da prestação de contas do programa e emissão do parecer conclusivo aprovando ou não as contas, que deverá ser, obrigatoriamente, enviado ao FNDE, por meio do Sistema de Gestão de Conselhos (SIGECON), sob pena de suspensão dos repasses dos recursos financeiros, caso não seja emitido o parecer no prazo estipulado. Embora os Conselhos tenham acesso aos dados da prestação de contas inseridos pelos gestores no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC Contas Online), os Conselhos dependem de informações e documentos complementares emitidos pela Entidade Executora – EEx., para verificação mais detalhada e aprofundada da aplicação financeira dos recursos.

Nesse sentido, ressaltam Barbosa *et al* (2020), é bastante comum haver dificuldades no acesso e no entendimento dos diversos documentos necessários para a análise das contas,

gerando uma tensão tanto para o município quanto para o CAE. Os estudos de Barbosa *et al* (2020), que tiveram como objetivo analisar o perfil de atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de um município de grande porte do Estado do Rio de Janeiro, identificaram que as contas foram aprovadas diretamente e com ressalvas, devido a fragilidades encontradas e ao não cumprimento da exigência de compras de gêneros alimentícios da agricultura familiar, no percentual mínimo de 30% dos recursos repassados, sem uma análise mais detida em face das dificuldades encontradas para analisar o grande volume de documentos como notas fiscais, e de se entender o funcionamento da gestão financeira do município, dificultando a compreensão “[...] pelos membros do CAE que, em geral, não possuem capacidade técnica que permita afiançar todos os procedimentos operados pelo município.” (BARBOSA *et al.*, 2020, p. 613).

A maioria dos conselheiros reportou que os Conselhos cumprem o Regimento Interno (90%) e elaboram o Plano de Ação (84%), em cumprimento ao disposto na legislação do PNAE, diferentemente dos estudos de Gabriel *et al* (2013), que identificaram, em amostra de municípios do Estado de Santa Catarina, um alto percentual de conselheiros que desconheciam o conteúdo e a importância do próprio Regimento Interno. Vale destacar os achados de Barbosa *et al* (2020), que estão mais próximos dos resultados desta pesquisa, à medida em que observaram que o Conselho estudado elaborou Regimento Interno e o Plano de Ação. Assim como, a pesquisa de Lopes (2021), que constatou que o funcionamento do CAE do município de Passo Fundo/RS é pautado por um regimento interno aprovado em Decreto o qual se constitui num guia de todo o funcionamento do Conselho. O Regimento Interno e o Plano de Ação são estratégias que contribuem para o bom desempenho do controle social, estabelecendo os parâmetros necessários para a execução das atividades dos Conselhos num determinado período ou tempo de mandato, sendo o Plano de Ação um importante instrumento de gestão do próprio Conselho, contribuindo para o planejamento e para a continuidade das ações (BARBOSA *et al.*, 2020). Segundo Kronemberger, Medeiros e Dias (2016), o Regimento Interno é um documento que rege todo o funcionamento do Conselho, estabelecendo princípios e dispositivos sobre o funcionamento e a atuação dos Conselhos, como composição, organização, competências e atribuições.

No tocante à autonomia, quase a totalidade dos conselheiros (93%) reportou que os seus Conselhos possuem autonomia para executar suas atividades de monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE, corroborando com o princípio da autonomia, isenção e neutralidade, apresentado por Allebrandt (2016) apud Lopes (2021), segundo o qual os conselheiros não devem se sujeitar a orientações políticas

nem a ordens de determinados órgãos de governo. Ricardo (2003) alerta que, para que os Conselhos se tornem mais autônomos, o Estado deve garantir recursos para o funcionamento dos Conselhos, que possuem caráter permanente.

Quanto ao perfil de atuação dos Conselhos, além da grande maioria reportar que o CAE registra tudo o que acontece durante as atividades de monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE (90%), também fornecem informações e relatórios sobre o monitoramento e fiscalização do Programa (82,2%). Destaca-se o resultado sobre a realização de reuniões periódicas e reunião específica para analisar a prestação de contas do PNAE, reportada por 82,6% dos conselheiros, atividade muito importante para o *feedback* da execução do Programa ao órgão gestor, o FNDE. Embora não conste a periodicidade das reuniões, como verificado no estudo de Pipitone *et al* (2003), onde os autores concluíram que a frequência com a qual os conselheiros se reúnem é um dos primeiros indicativos sobre a atuação efetiva do CAE, e no estudo de Ferreira *et al* (2019, p. 9), em que os autores constataram que, nos municípios que realizaram cerca de 20 reuniões/ano, “[...] houve o impedimento da terceirização da alimentação escolar e o maior acompanhamento da elaboração e aceitação dos cardápios pelos alunos [...]”, as respostas dessa pesquisa sinalizam positivamente para a efetividade da atuação dos Conselhos, uma vez que a realização de reuniões é um fator importante no acompanhamento da execução do PNAE, contribuindo para a melhoria do Programa.

No que concerne à atuação dos conselheiros individualmente, a maioria reportou realizar atividades como participação em reuniões (71,49%), participação em visitas às escolas (68,5%), monitoramento das condições higiênico-sanitárias de armazenamento dos alimentos (59,0%), monitoramento sobre a qualidade dos alimentos e o prazo de validade (56,0%), verificação se os recursos financeiros estão sendo utilizados corretamente (55,1%) e acompanhamento da elaboração dos cardápios e verificação do seu cumprimento (50,7%). No entanto, demonstraram pouco conhecimento sobre a legislação do Programa, o que gera o enfraquecimento das ações de monitoramento e fiscalização atinentes ao exercício do controle social. Os estudos de Carvalho *et al* (2021) também relataram essa dificuldade, destacaram que a falta de conhecimento sobre a legislação que rege o PNAE é o principal desafio dos Conselhos. Por outro lado, 91,02% dos conselheiros reportaram que se tiverem dúvidas sobre a execução do PNAE, sabem onde buscar informação, e 89,08% disseram que se observarem alguma irregularidade na execução do PNAE, sabem o que fazer para comunicar.

No contexto da pandemia da Covid-19, considerando o panorama nacional, as ações mais reportadas pelos conselheiros como realizadas pelos governos locais foram a distribuição

de kits em pontos pré-determinados (76,92%) e a distribuição de kits entregues nas casas dos estudantes (32,3%). Esses resultados se aproximam dos resultados apurados na pesquisa realizada pelo FNDE, em parceria com os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANES), entre os meses de maio a julho de 2020, que teve como objetivo verificar a execução do PNAE durante a pandemia, por meio do envio de questionários às Entidades Executoras – EEx de todo o País. A pesquisa constatou que quase a totalidade das entidades (94,6%) realizou alguma ação para distribuição de alimentos e/ou refeições durante a pandemia (BRASIL, 2021), inclusive, com entrega de alimentos que já se encontravam estocados nas escolas, integralmente (57,22%) ou parcialmente (22,16%).

As atividades mais desenvolvidas pelos Conselhos durante a suspensão das aulas, em decorrência da pandemia da Covid-19, reportadas neste estudo, foram: acompanhamento da montagem dos kits (69,6%) e acompanhamento da divulgação sobre o fornecimento dos kits e/ou refeições (52,8%). As demais atividades tiveram frequência menor que 50%. Considerando as regiões do País, a região Nordeste acompanhou o padrão nacional das atividades reportadas (74,5% e 50,6%). Nas demais regiões houve diferenças. Nas regiões Centro-Oeste e Norte, apenas a atividade de acompanhamento da montagem dos kits teve frequência maior que 50%: Centro-Oeste (69,3%) e Norte (67,1%). Na região Sul, quatro atividades tiveram frequência maior que 50%: acompanhamento da montagem dos kits (69,9%); acompanhamento da divulgação sobre o fornecimento dos kits e/ou refeições (53,2%); acompanhamento do controle efetivo da entrega dos kits e/ou refeições (51,2%); zelo pela qualidade nutricional dos alimentos distribuídos (50,9%). Na região Sudeste, três atividades tiveram resultados com frequência maior que 50%: acompanhamento da montagem dos kits (66,1%); acompanhamento da divulgação sobre o fornecimento dos kits e/ou refeições (58,1%); acompanhamento do controle efetivo da entrega dos kits e/ou refeições (51,0%). Dessa forma, a região que teve mais atividades realizadas pelo CAE foi a região Sul com quatro atividades com frequência maior que 50%.

As principais dificuldades reportadas foram: falta de participação dos membros (33,4%) e falta de capacitação dos conselheiros (27,7%). Considerando as regiões do País, a falta de participação dos membros foi mais reportada nas regiões Centro-Oeste (36,5%), Norte (38,2%) e Nordeste (36,7%); a falta de capacitação dos conselheiros foi mais reportada na região Nordeste (41,4%); e a falta de condições de infraestrutura e apoio logístico foi mais reportada na região Norte (25,0%). De acordo com os estudos de Affonso (2019), essas dificuldades não foram afetadas somente ao período de suspensão das aulas devido à pandemia da Covid-19. Os estudos de Ferreira *et al* (2019) também revelaram como dificuldade a falta

de oferta de capacitação dos conselheiros. Os autores destacaram que a promoção de espaço de capacitação fortalece a atuação dos Conselhos como órgão fiscalizador e promove uma participação maior nas atividades discriminadas na legislação do PNAE. Os estudos de Carvalho *et al* (2021) apontaram como dificuldade para o exercício do controle social a pouca qualificação dos conselheiros diante das muitas atribuições referentes às atividades do CAE, que exigem conhecimento sobre direito, contabilidade, entre outros, sendo a falta de oferta de cursos para a preparação dos conselheiros uma das causas desse problema, além da falta de capacitação que supra uma necessidade de formação política dos conselheiros, que, muitas vezes, se tornam vulneráveis à interferência pelo poder público (BARBOSA *et al.*, 2020). A oferta de capacitação e de formação dos Conselheiros é um fator importante para o bom desempenho das atividades do CAE.

A maioria dos conselheiros avaliou que a atuação do CAE, no contexto da pandemia da Covid-19, foi eficiente (81,2%) e quase a totalidade dos Conselheiros (99%) considera que a atuação do CAE é importante para a melhoria do PNAE no seu município ou estado. Dentre as sugestões de melhoria para a atuação do CAE, foram reportados: mais cursos de capacitação (181); formação continuada para os conselheiros (32); e maior autonomia para os Conselhos (19). Carvalho *et al* (2021) reforçam o papel decisivo do CAE para o sucesso do PNAE, reafirmando sobre a existência de parceria entre governo e sociedade civil, entendendo os Conselhos como auxiliares na execução do programa, que trazem sugestões e apontam soluções para os problemas e dificuldades, não como entes que só servem para apontar irregularidades.



## CONCLUSÃO

O PNAE é um programa que visa à garantia do direito constitucional à alimentação adequada e saudável a todos os alunos matriculados na rede pública de ensino da educação básica do Brasil, por meio da oferta de alimentação nas escolas durante todos os dias do período letivo. O programa consiste no repasse de recursos financeiros pelo FNDE aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal, em 10 (dez) parcelas mensais, calculadas com base no total de alunos matriculados nas escolas, conforme dados do CENSO escolar, no valor *per capita* referente a cada etapa de ensino e no total de dias letivos. Os principais objetivos do programa são contribuir para o rendimento escolar do aluno e para a promoção de hábitos alimentares saudáveis.

Historicamente, o PNAE vem contribuindo para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos estudantes brasileiros, o que foi ameaçado pelas dificuldades impostas à operacionalização do programa pela pandemia da Covid-19, que provocou a suspensão das aulas como medida para conter o avanço da doença. A literatura sobre o tema demonstra que o efetivo exercício do controle social do PNAE garante que o objeto e os objetivos do programa sejam alcançados, garantindo o direito à alimentação e promovendo a segurança alimentar e nutricional dos estudantes. O controle social do PNAE é exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão instituído em cada ente federado, para, em caráter obrigatório e permanente, exercer atribuições de monitoramento e fiscalização do programa. Nesse cenário, a pergunta do problema desta pesquisa foi se o CAE conseguiu atuar de forma efetiva, no exercício do controle social do PNAE, no contexto da pandemia da Covid-19?

Dessa forma, o objetivo do presente trabalho foi verificar se os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) atuaram de forma efetiva, no exercício do controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no contexto da pandemia da Covid-19. Para alcançar o objetivo proposto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental, para a construção do referencial teórico, que embasa todo o trabalho e dá suporte à análise dos dados levantados na pesquisa, além da pesquisa de campo, por meio da aplicação de questionários enviados por e-mail a uma amostra de 65.984 conselheiros, em todo o território nacional. A amostra foi definida pelo critério de acessibilidade que, segundo Vergara (2016), seleciona elementos pelo fácil acesso a eles, no caso, a lista de e-mails dos conselheiros cadastrados no banco de dados do FNDE, do sistema CAE Virtual.

A pesquisa de campo retornou 1.703 questionários respondidos, sendo a maioria por conselheiros municipais (98%) e que se encontram no primeiro mandato (70%). No panorama nacional, em relação às condições oferecidas para os Conselhos desempenharem suas atribuições, que à luz do referencial teórico apresentado garantem uma atuação efetiva dos Conselhos, os resultados obtidos na pesquisa de campo revelaram deficiências tanto na oferta das condições de infraestrutura e apoio logístico previstas na legislação do programa quanto na divulgação sobre a existência, composição e atribuições dos Conselhos. Entretanto, os resultados também demonstraram que a maioria dos governos representados acatam todas as indicações dos membros dos Conselhos, permitem acesso ao CAE aos documentos e informações sobre a execução do PNAE, e que a maioria dos Conselhos cumpre o disposto no Regimento Interno, elabora o Plano de Ação e possui autonomia para executar suas atividades. Além disso, quanto ao perfil de atuação dos Conselhos e dos conselheiros, os resultados demonstraram que a maioria dos Conselhos registra tudo o que acontece durante as atividades de monitoramento e fiscalização da execução do PNAE, fornecem informações e relatórios sobre as atividades realizadas, comunicam as irregularidades observadas sobre a execução do PNAE ao FNDE, ao TCU, e a outros órgãos de controle, e realizam reuniões periódicas e reunião específica para analisar a prestação de contas do PNAE. A maioria dos conselheiros reportou que conhece pouco a legislação do PNAE, mas, se tiverem dúvidas sobre a execução do Programa, sabem onde buscar informações e, se observarem alguma irregularidade na execução do PNAE, sabem o que fazer para comunicar.

No contexto da pandemia da Covid-19, em que se verificou que a maioria das Entidades Executoras – EEx realizou a distribuição de kits em pontos pré-determinados, corroborando com os estudos recentes realizados pelo órgão gestor do Programa, as atividades mais desenvolvidas pelos Conselhos foram: acompanhamento da montagem dos kits; acompanhamento da divulgação sobre o fornecimento dos kits e/ou refeições; acompanhamento do controle efetivo da entrega dos kits e/ou refeições; zelo pela qualidade nutricional dos alimentos distribuídos; e monitoramento se os kits e/ou refeições foram definidos pela equipe de nutricionistas. Nesse contexto, foram reportadas dificuldades que não tiveram frequência superior a 50%, quais sejam: falta de participação dos membros; falta de capacitação dos conselheiros; falta de conhecimento sobre as ações de continuidade do programa; falta de condições de infraestrutura e apoio logístico. De acordo com a literatura estudada, essas dificuldades não foram afetadas somente ao período da pandemia da Covid-19. Ainda, a maioria dos conselheiros avaliou que a atuação do CAE, no contexto da pandemia da Covid-19, foi eficiente, e quase a totalidade dos conselheiros reportou que considera a atuação

do CAE importante para a melhoria do PNAE no seu município ou estado. Dentre as sugestões de melhoria para a atuação do CAE, os conselheiros reportaram mais cursos de capacitação e formação continuada para os conselheiros.

Considerando os resultados desta pesquisa, discutidos à luz do referencial teórico apresentado, apesar das deficiências na oferta de condições para os Conselhos desempenharem suas atribuições e das dificuldades enfrentadas, no contexto da pandemia da Covid-19, houve engajamento e comprometimento da maioria dos Conselhos e de seus membros, que procuraram, voluntariamente, realizar o efetivo controle social do Programa. Dessa forma, é possível dizer que os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) conseguiram atuar de forma efetiva, no exercício do controle social do PNAE, no contexto da pandemia da Covid-19.

No entanto, é importante destacar que as fragilidades apontadas neste estudo comprometem a atuação dos Conselhos, enfraquecendo a realização das ações de monitoramento e fiscalização atinentes ao exercício do controle social do PNAE, prejudicando o pleno funcionamento dos Conselhos, o que pode refletir diretamente na atuação dos conselheiros.

A respeito das limitações desta pesquisa, destacam-se a não realização de entrevistas presenciais devido à pandemia, que restringia as visitas presenciais, e o envio de questionário apenas para os conselheiros. A amostra também pode ter um leve viés, por ter captado apenas as opiniões dos conselheiros mais atuantes e que responderam voluntariamente ao questionário. Uma amostra aleatória poderá trazer resultados diferentes. Assim, como sugestões de estudos futuros, recomenda-se ampliar a análise sobre a atuação do CAE para os outros integrantes da comunidade escolar, especialmente pais/responsáveis e professores, bem como demais atores atuantes na execução do programa, como nutricionistas e diretores de escolas, bem como aprofundar as questões sobre o desenvolvimento das atividades do CAE, no contexto da pandemia da Covid-19.

Quanto à elaboração do questionário, na questão sobre a frequência com que os governos locais oferecem capacitação, para extrair informações mais claras, faltou uma alternativa para marcação de que nenhuma capacitação foi oferecida. Com isso, a análise dessa questão restou prejudicada, principalmente, em função da ausência de opção de resposta de que nenhuma capacitação é oferecida. Todavia, de acordo com os resultados sobre as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos durante a pandemia da Covid-19, em que 41,4% dos conselheiros reportaram falta de capacitação dos conselheiros, e com os resultados sobre as sugestões de melhoria, em que as sugestões mais reportadas foram mais cursos de capacitação

e formação continuada para os conselheiros, é possível verificar que há deficiência na oferta de capacitação para os conselheiros. Além disso, o envio de questionários, separadamente, para os conselheiros da esfera estadual e para os conselheiros da esfera municipal, facilitaria as análises dos resultados das duas esferas, com o fim de apurar a representativa dos municípios e dos estados que participaram da pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, L. M. F. **Mobilização Social**. Porto Alegre: Sagah, 2018. 143 p. *E-book*. ISBN 9788595024007. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595024007/pageid/0>. Acesso em: 10 abr. 2021
- AGRA, W. M.; BONAVIDES, P.; MIRANDA, J. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. 1 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. 2528 p. *E-book*. ISBN 978-85-309-3831-4. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/978-85-309-3831-4/pageid/5>. Acesso em: 10 abr. 2021
- ALPINO, T. M. A. *et al.* COVID-19 e (in) segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cad. Saúde Pública**. Brasília, v. 36, n. 8, p. e00161320, set. 2020. DOI <https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/JfJpwMh9ZDrrsM9QG38VnBm/?lang=pt>. Acesso em: 7 out. 2021.
- AMISTÁ, M. J. M. **Programa de Alimentação Escolar: perfil dos beneficiários, qualidade e atuação de gestores e da comunidade de Guariba**. 2012. 174 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11141/tde-30102013-124640/pt-br.php>. Acesso em: 8 de jan. 2019.
- AMORIM, A. L. B.; RIBERIO JUNIOR, J. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Rev. Adm. Pública**. Brasília, v. 54, n. 4, p. 1134-1145, jul. 2020. DOI <https://doi.org/10.1590/0034-761220200349>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3M5gJhkvYCFrvmJKZqZyCYQ/?lang=pt>. Acesso em: 7 out. 2021.
- AZEVEDO, V. L. S. D.; MARTINS, S. S.; FERREIRA, A. *et al.* **Política social**. Porto Alegre: Sagah, 2018. 114 p. *E-book*. ISBN 9788595024038. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595024038/pageid/0>. Acesso em: 7 out. 2021.
- BALESTRIN, M. **O Conselho de Alimentação Escolar pós-Constituição Federal de 1988: limites e possibilidades de gestão democrática em um município do norte do Rio Grande do Sul**. 2016. 117 p. Dissertação (Mestrado em) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Frederico Westphalen, 2016. Disponível em: [https://ppgedu.fw.uri.br/storage/siteda4b9237baccdf19c0760cab7aec4a8359010b0/dissertacoes/discente61/arq\\_1620327856.pdf](https://ppgedu.fw.uri.br/storage/siteda4b9237baccdf19c0760cab7aec4a8359010b0/dissertacoes/discente61/arq_1620327856.pdf). Acesso em: 9 out. 2022
- BARBOSA, A. Q. S.; CUNHA, M. M. V. A importância dos Conselhos de Políticas Públicas para a efetivação dos direitos fundamentais e consolidação da democracia. **Pública Direito**, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=58845926c9bda650>. Acesso em: 9 out. 2022

BARBOSA, R. M. S. *et al.* Controle social do Programa de Alimentação Escolar em um município de grande porte. **Saúde e Pesquisa**, Maringá, v. 13, n. 3, p. 607-616, jul./set. 2020. DOI <https://doi.org/10.17765/2176-9206.2020v13n3p607-616>. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/saudpesq/article/view/7820>. Acesso em: 7 out. 2021

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011. 229 p.

BARROS, T. T. **Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar (CAE) na região metropolitana de Campinas e na região administrativa de Registro**. 2014. 150 p. Dissertação (Mestrado em Alimentos e Nutrição) - Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2014. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/928102>. Acesso em: 7 out. 2021

BICALHO, D.; LIMA, T. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**. Brasília, v. 15, p. e52076, out. 2020. ISSN 2238-913X. DOI: <https://doi.org/10.1295/demetra.2020.52076>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/52076>. Acesso em: 7 out. 2021

BOTELHO, T. R.; HELD, T. M. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial: O Desafio da Politização da Burocracia no Presidencialismo de Coalizão. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, n. 63, p. 163-185, jan. 2021. ISSN on-line: 1982 - 9957 DOI: <https://doi.org/10.17058/rdunisc.v0i63.14712>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/14712>. Acesso em 5 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2006]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 23 set. 2021

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...]; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2009]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm). Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm). Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020.** Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. Brasília, DF: Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [2020]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13453-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-02,-de-09-de-abril-de-2020>. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. **Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [2020]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-6,-de-08-de-maio-de-2020>. Acesso em: 7 abr. 2021.

BURITY, V. *et al.* Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional. Brasília, DF: **ABRANDH**, 2010.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO, G. C. *et al.* Conselho de alimentação escolar (CAE): os desafios enfrentados pelos conselheiros. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 3, 202. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i3.13405>.

CGU. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. **Coleção Olho Vivo**. Brasília, DF. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf/view>. Acesso em: 4 out. 2021.

COSTA, J. M. N. **Política de alimentação escolar**: tem caroço nesse angu? a gestão e o controle social do PNAE. 2013. 185 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/15319>. Acesso em: 5 maio. 2020.

COSTIN, C. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. 260 p. *E-book*. ISBN 9788595152281. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595152281/epubcfi/6/2%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml-cover-page%5D!/4/2/4%4050:2>. Acesso em: 4 out. 2021

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**. Tradução: Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, J. W; CRESWELL, J. D. **Projeto de Pesquisa**: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto. Tradução: Sandra Maria Mallmann da Rosa; revisão técnica: Dirceu da Silva. – 5. ed. – Porto Alegre: Penso, 2021. 222 p. *E-book*. ISBN 9781506386706. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786581334192/epubcfi/6/8%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dcopyright.xhtml%5D!/4/2/40/1:57%5Btul%2Co.%5D>. Acesso em: 4 out. 2021

DA SILVA, L. *et al.* PNAE em tempos de pandemia: desafios e potencialidades para sua operacionalização no contexto amazônico. **Mundo Amazônico**, v. 11, n. 2, p. 17–36, 2020. DOI: 10.15446/ma.v11n2.88519. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/article/view/88519>. Acesso em: 4 out. 2021.

FARIA, M. P. **Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF do Estado de Minas Gerais e accountability social**. 2007. 115 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais\\_FariaMP\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais_FariaMP_1.pdf). Acesso em: 4 out. 2021.

FERREIRA, D. M. *et al.* Percepção de agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista Saúde Pública**, v. 53, n. 34, 2019.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Execução do PNAE durante a pandemia**. Rio de Janeiro, RJ: UNIRIO, 2021. PDF. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/pnae-em-tempos-de-pandemia>. Acesso em: 5 set. 2022.

FRANÇA, P. G. **Controle da Administração Pública: combate à corrupção, discricionarieidade administrativa e regulação econômica**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. 336 p. *E-book*. ISBN 9788547204051. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788547204051/pageid/280>. Acesso em: 10 ago. 2022

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019. 230 p. *E-book*. ISBN 9788597020991. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597020991/epubcfi/6/2%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dcover%5D!/4/2/2%4051:1>. Acesso em: 10 maio 2021

GABRIEL, C. G. *et al.* Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 971-978, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400009>

GALLINA, L. S. *et al.* Representações sobre Segurança Alimentar e Nutricional nos Discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. **Saúde Soc**, São Paulo, v. 21, n. 1, p.89-102, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902012000100010>

GOHN, M. G. M. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, 2000. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2021



GURGEL, A. DO M. *et al*, Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. Ciênc. Saúde coletiva, 2020 25 (12), p. 4945-4956, dez. 2020.

KRONEMBERGER, T. S.; MEDEIROS, A. C.; DIAS, A. F. Conselhos Municipais: institucionalização e funcionamento. Rio de Janeiro: **FGV**, 2016. p. 151-182

LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2021. 315 p. *E-book*. ISBN 9788597026610. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597026610/epubcfi/6/24%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml10%5D!/4/496/1:142%5Bica%2Cs.%5D>. Acesso em: 7 set. 2021.

LOPES, I. D. Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no Município de Passo Fundo: Controle Social de Políticas Públicas. **Oficina do Historiador**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 1-11, jan.-dez. 2021. e-ISSN: 2178-3748. Disponível em <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/view/39237>. Acesso em: 07 set. 2021

LOUZADA, C. L. F. *et al*. **Constituição e administração pública**. Porto Alegre: Sagah, 2018. 120 p. *E-book*. ISBN 9788595023499. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595023499/pageid/16>. Acesso em: 9 out. 2022

MACHADO, F. O.; GOLDENBERG, P. “Controle social” no Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisitando o marco regulatório. **Revista Sapiência**: sociedade, saberes e práticas educacionais, UEG/Câmpus de Iporá, v. 3, n. 2, p. 76-94 – jul./dez., 2014.

MACHADO, P. M. O. *et al*. Conselhos de Alimentação Escolar em Santa Catarina, Brasil: uma análise do Discurso do Sujeito Coletivo. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 28, n. 3, p. 305-317, maio/jun., 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1415-52732015000300007>. Acesso em: 07 set. 2021

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021. 354 p. *E-book*. ISBN 9788597026580. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597026580/epubcfi/6/36%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml16%5D!/4/270/2/5:420%5Bpre%2Cend%5D>. Acesso em: 7 set. 2021.

MEDEIROS, P. H. R.; PEREIRA, J. M. Controle Social no Brasil: Confrontando a Teoria, o Discurso Oficial e a Legislação com a Prática. **Revista do TCU**, n. 98, out/dez 2003.

MONTEIRO, R. P.; PEREIRA, C. A.; THOMAZ, J. L. P. *Accountability* e controle social: uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia. **Revista UNEMAT de Contabilidade**, Volume 5, Número 9, Jan./Jul., 2016.

NOGUEIRA, R. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma Política Pública**: o caso de Campinas-SP. 2005. 156 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2005. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/344453>. Acesso em: 7 set. 2021.

PEDROSO, M. T. M.; CORCIOLI, G.; FOGUESATTO, C. R. A Crise do Coronavírus e o Agricultor Familiar Produtor de Hortaliças. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3740-3749 Especial COVID-19 – 2020.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 2011. 135 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde) – Escola Paulista de Enfermagem, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unifesp.br/handle/11600/22990>. Acesso em: 8 out. 2020.

PEREIRA, A. da S. *et al.* Desafios na execução do programa nacional de alimentação escolar durante a pandemia pela COVID-19. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 8, p. 63268–63282, 2020. DOI: 10.34117/bjdv6n8-674. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/15842>. Acesso em: 8 out. 2020.

PIPITONE, M. A. P. *et al.* Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 143-154, abr./jun., 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732003000200001>

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle Social na Administração Pública: A importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, [S. l.], v. 4, n. 3, p. 23–43, 2010. DOI: 10.17524/repec.v4i3.250. Disponível em: <<https://www.repec.org.br/repec/article/view/250>>.

RICARDO, Â. M. A. P. **Os desafios dos Conselhos de Acompanhamento e Controle social do FUNDEF**. 2003. 135. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/313>. Acesso em: 7 out. 2021

ROCHA, G. da C. *et al.* Execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar durante a pandemia: desafios e entraves. **Research Society and Development [S. l.]**, v. 10, n. 8, p. e26110817176, 2021. DOI: 10.33448/rsd-v10i8.17176. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/17176>. Acesso em: 7 out. 2021.

SALGADO, B. T.; DELGROSSI, M. E. O PNAE em tempo de pandemia: um estudo de caso *PNAE IN PANDEMIC TIME: A CASE STUDY*. Grupo de Trabalho (GT): <<GT11. Abastecimento, segurança alimentar e nutricional e dinâmicas de consumo>>. Gestão do Agronegócio – Faculdade UnB Planaltina/Universidade de Brasília. 59º Congresso da sociedade Brasileira de economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER. 2021.

SILVA, R. T. O. *et al.* Alimentação escolar em tempo de COVID-19: o papel do centro colaborador em alimentação e nutrição no estado do Rio Grande do Norte. **Segur. Aliment. Nutr.**, Campinas, v. 28, p. 1-9. e021004. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.20396/san.v28i00.8661897>

SOUZA, A. A. *et al.* Condições de Trabalho e Atuação de Conselheiros de Alimentação Escolar em Municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. **DEMETRA - Alimentação, Nutrição e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 14, mar., 2019. DOI: 10.12957/demetra.2019.37875. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/37875>. Acesso em: 23 set. 2021.

SPERANDIO, N.; MORAIS, D. C. M. Alimentação escolar no contexto de pandemia: a ressignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, n. 00, p. e021006, 2021. DOI: 10.20396/san.v28i00.8661396. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661396>. Acesso em: 23 set. 2021.

TAVARES, M. **Estatística Aplicada à Administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2011. 222p.: il. Disponível em: <https://www.studocu.com/pt-br/document/unic-rondonopolis/matematica/livro/13282000>. Acesso em: 23 set. 2021.

TUMA, E.; SILVA FILHO, J. A. S.; LIZARDO, F. S. Tribunais de Contas do Brasil: democracia e o controle externo da administração pública. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 15-46, jul./dez., 2022.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016. 97 p. *E-book*. ISBN 9788597007480. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597007480/epubcfi/6/26%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml12%5D!/4>. Acesso em: 23 set. 2021.

WATHIER, V. P. **Accountability e educação: o sistema de gestão de prestação de contas do FNDE**. 2013. 151 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/123456789/735>. Acesso em: 23 set. 2021

**APÊNDICE - A****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO INSTITUCIONAL**

Sra. Coordenadora de Educação e Controle Social,

Solicitamos autorização para a coleta de dados junto aos Conselheiros dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, cadastrados no FNDE, por meio do Sistema CAE Virtual, a ser realizada pela aluna Andréia Rodrigues da Silva do curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília – UnB, para subsidiar a pesquisa intitulada “Atuação do Conselho de Alimentação Escolar no Contexto da Pandemia de COVID-19”, sob a orientação do Prof. Mauro Eduardo Del Grossi. Os dados serão coletados por meio de questionários enviados eletronicamente aos endereços de e-mail cadastrados e serão utilizados somente para a realização desta pesquisa.

Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Antecipadamente agradecemos a colaboração.

Brasília-DF, 20/12/2021

Andréia Rodrigues da Silva  
Pesquisadora responsável

Prof. Mauro Eduardo Del Grossi  
Orientador

Brasília-DF, 20/12/2021

Autorizo a realização da coleta de dados referente à mencionada pesquisa.

Renata Mainenti Gomes  
Coordenadora de Educação e Controle Social (COECS)

**APÊNDICE - B****Questionário sobre a atuação do CAE**

Prezado(a) Conselheiro(a), as perguntas a seguir destinam-se a conhecer sua opinião sobre a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sobretudo no contexto da pandemia da Covid-19.

## Parte 1 - Identificação

1. Você é membro do CAE municipal ou estadual?

- municipal
- estadual

2. O seu CAE está localizado em qual Unidade da Federação (UF)?

- AC
- AL
- AM
- AP
- BA
- CE
- DF
- ES
- GO
- MA
- MG
- MS
- MT
- PA
- PB
- PE
- PI
- PR
- RJ
- RN
- RO
- RR
- RS
- SC
- SE
- SP
- TO

3. Você é representante de qual segmento?

- do Poder Executivo
- de trabalhadores da educação e de discentes

- de pais de alunos
- de entidade civil organizada

4. Você está em qual mandato?

- no primeiro mandato
- no segundo mandato
- no terceiro mandato
- há mais de três mandatos

#### Parte 2 – Condições necessárias para o CAE desempenhar suas atribuições

5. Quais condições de infraestrutura e apoio logístico o governo do seu município ou estado oferece para o CAE desenvolver suas atividades? (Marque mais de uma opção, se for o caso)

- local apropriado para a realização de reuniões e atividades
- mobiliário
- equipamentos de informática
- telefone e acesso à internet
- recursos humanos para atividades de apoio
- recursos financeiros para despesas decorrentes das atividades
- transporte para deslocamento dos conselheiros a reuniões e visitas às escolas
- nenhuma condição é oferecida
- outro

6. O governo do seu município ou estado divulga a existência do CAE, sua composição e suas atribuições? (Marque mais de uma opção, se for o caso)

- sim, por meio de comunicação oficial, no início de cada ano letivo
- sim, por meio de comunicação oficial, a cada troca de mandato
- sim, em site oficial do governo municipal ou estadual
- não
- outro

7. A nomeação dos Conselheiros para composição do CAE obedece às disposições da legislação do PNAE, sendo acatadas todas as indicações dos segmentos representados?

- sim
- não

8. O CAE, sempre que necessário, tem acesso às informações e documentos sobre a execução do PNAE, tais como: processos licitatórios, extratos bancários, notas fiscais de compras de gêneros alimentícios, cardápios e outros documentos pertinentes?

- sim
- não

9. Com que frequência os conselheiros recebem capacitação para realizar suas atividades?
- uma vez no início do mandato de um novo conselheiro
  - de uma a duas vezes por ano
  - mais de uma vez por ano
10. O CAE cumpri o Regimento Interno?
- sim
  - não
  - não possui Regimento Interno
11. O CAE elabora o Plano de Ação, para planejar as atividades que serão realizadas ao longo do ano?
- sim
  - não
12. O CAE tem autonomia para executar suas atividades de monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE?
- sim
  - não

### Parte 3 – Perfil de atuação do CAE

13. O CAE registra tudo o que acontece durante as atividades de monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE?
- sim
  - não
14. O CAE fornece informações e relatórios sobre o monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE, quando solicitado?
- sim
  - não
  - nunca foi solicitado
15. O CAE comunica as irregularidades observadas no monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE ao FNDE, ao TCU, e a outros órgãos de controle?
- sim
  - não
  - nunca foram observadas irregularidades
16. O CAE realiza reuniões periódicas e reunião específica para analisar a prestação de contas do PNAE, com a participação de, no mínimo, 2/3 dos membros?

- sim
- não
- realiza somente uma reunião específica para análise da prestação de contas

#### Parte 4 – Perfil de atuação do Conselheiro

17. Que atividades você realiza no CAE? (Pode marcar mais de uma resposta, se for o caso)

- acompanho o dia a dia da execução do programa, se a legislação está sendo cumprida
- acompanho o processo de compras dos gêneros alimentícios
- acompanho as chamadas públicas para compras de alimentos da agricultura familiar
- verifico se os recursos financeiros estão sendo utilizados corretamente
- acompanho a elaboração dos cardápios e verifico o seu cumprimento
- monitoro as condições higiênico-sanitárias de armazenamento dos alimentos
- monitoro a qualidade dos alimentos e o prazo de validade
- acompanho o preparo dos alimentos e a sua distribuição aos alunos
- participo das reuniões e executo as tarefas que me são delegadas
- participo das visitas às escolas
- verifico se as escolas desenvolvem atividades de Educação Alimentar e Nutricional
- comunico ao governo local, ao FNDE e aos órgãos de controle sobre a ocorrência de irregularidades
- não participo das atividades do CAE
- outro

18. Qual o seu conhecimento sobre a legislação que rege o PNAE: a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e a atual Resolução CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020?

- conheço bem
- conheço pouco
- não conheço

19. Qual o seu conhecimento sobre a legislação que autorizou, em situação de emergência ou de calamidade pública, a distribuição de kits de gêneros alimentícios diretamente aos pais ou responsáveis pelos estudantes: a Lei 13.987, de 07 de abril de 2020, e a Resolução CD/FNDE nº 02, de 09 de abril de 2020?

- conheço bem
- conheço pouco
- não conheço

20. Se você tiver dúvidas sobre a execução do PNAE, sabe onde buscar informação?

- sim
- não

21. Se você observar alguma irregularidade na execução do PNAE, sabe o que fazer?



- sim
- não

Parte 5 – Atividades do CAE na pandemia

22. O CAE acompanhou as ações realizadas pelo seu município ou estado para dar continuidade à oferta de alimentação escolar durante o período de suspensão das aulas devido à pandemia da Covid-19? Se sim, quais ações foram realizadas? (Pode marcar mais de uma resposta, se for o caso)

- distribuição de kits de alimentos em pontos pré-determinados
- distribuição de kits de alimentos entregues nas casas dos estudantes
- distribuição de refeições prontas em pontos pré-determinados
- distribuição de refeições prontas entregues nas casas dos estudantes
- distribuição de kits de alimentos e de refeições prontas em pontos pré-determinados ou nas casas dos estudantes
- nenhuma ação foi realizada
- outro \_\_\_\_\_

23. Quais atividades o CAE realizou para monitorar e fiscalizar essas ações? (Pode marcar mais de uma resposta, se for o caso)

- acompanhou a montagem dos kits
- acompanhou o preparo das refeições
- monitorou se os kits e/ou refeições foram definidos pela equipe de nutricionistas
- monitorou se os kits e/ou refeições estavam adequados à faixa etária dos estudantes
- monitorou se os kits e/ou refeições atendiam aos hábitos alimentares dos estudantes
- monitorou se os kits e/ou refeições eram de alimentos in natura e minimamente processados
- zelou pela qualidade nutricional dos alimentos distribuídos
- zelou pelas condições higiênico-sanitárias de preparo e armazenamento dos alimentos
- acompanhou a divulgação sobre o fornecimento dos kits e/ou refeições
- acompanhou o controle efetivo da entrega dos kits e/ou refeições
- acompanhou os processos licitatórios de compras de gêneros alimentícios
- acompanhou as chamadas públicas para compras de alimentos da agricultura familiar
- acompanhou a correta aplicação dos recursos financeiros
- comunicou irregularidades ao FNDE e/ou a órgãos de controle
- nenhuma atividade foi realizada
- outro \_\_\_\_\_

24. O CAE enfrentou dificuldades para monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros e a execução do PNAE, durante o período de suspensão das aulas em decorrência da pandemia da Covid-19? Se sim, quais dificuldades foram enfrentadas? (Pode marcar mais de uma resposta, se for o caso)

- falta de conhecimento sobre as ações de continuidade do programa
- falta de condições de infraestrutura e apoio logístico

- dificuldade de acesso às informações e documentos sobre a execução do programa
  - falta de participação dos membros do conselho
  - falta de capacitação dos conselheiros
  - outro
- 

#### Parte 6 – Avaliação sobre a atuação do CAE

25. Como você avalia a atuação do CAE, no monitoramento e fiscalização da aplicação dos recursos financeiros e da execução do PNAE, durante o período de suspensão das aulas em decorrência da pandemia da Covid-19?
- eficiente
  - ineficiente
26. Você considera a atuação do CAE importante para a melhoria do PNAE no seu município ou estado?
- sim
  - não
27. Que sugestões você daria para melhorar a atuação do CAE no seu município ou estado?

## Apêndice C

### Quantidade da amostra de participantes

UF	Municipal	Estadual
AC	91	7
AL	709	13
AM	707	14
AP	153	0
BA	4520	14
CE	2202	13
DF	0	41
ES	1002	0
GO	2972	28
MA	2609	26
MG	10403	28
MS	1027	14
MT	1700	15
PA	1810	14
PB	2594	14
PE	2318	27
PI	2649	14
PR	4681	27
RJ	1238	14
RN	1938	14
RO	621	40
RR	171	12
RS	5538	28
SC	3218	14
SE	880	14
SP	8080	12
TO	1682	14
	65513	471