



SEÇÃO: ARTIGO

CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE) NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO: CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SCHOOL MEALS COUNCIL (SMC) IN THE CITY OF PASSO FUNDO: SOCIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES

Indaia Dias Lopes¹

orcid.org/0000-0003-2966-8461
indaia_lopes@yahoo.com.br

Recebido em: 28/09/2020

Aprovado em: 28/10/2020

Publicado em: 27/05/2021

Resumo: O objetivo deste artigo é discorrer sobre atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nas escolas municipais de Passo Fundo, município localizado no Norte do Estado do Rio Grande do Sul (RS), verificando a atuação dos integrantes na fiscalização e participação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em âmbito municipal. Trata-se de uma pesquisa explicativa, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de entrevistas, pesquisa bibliográfica e documental. O CAE é um conselho gestor de política pública, possui a finalidade de acompanhar, fiscalizar e controlar a aplicação de recursos destinados ao PNAE, tendo caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento. Os resultados encontrados indicam que este conselho é participativo, atuante e dialoga com outros conselhos, visando contribuir para o aperfeiçoamento do PNAE. Porém, destaca-se que uma das principais dificuldades se refere à elevada rotatividade dos seus membros.

Palavras-chave: Conselho de Alimentação Escolar. Controle Social. Conselhos Gestores.

Abstract: The purpose of this article is to discuss the performance of the School Meals Council (SMC) in the municipal schools of Passo Fundo, a municipality located in the North of the State of Rio Grande do Sul (RS), verifying the performance of the members in the inspection and participation of the National Program School Meals (PNAE) at the municipal level. This is an explanatory research, with a qualitative approach to the data collected through interviews, bibliographic and documentary research. SMC is a public policy management council, whose purpose is to monitor, supervise and control the application of resources destined to PNAE, having a supervisory, deliberative and advisory character. The results found indicate that this council is participatory, active and dialogues with other councils, aiming to contribute to the improvement of the PNAE. However, it is highlighted that one of the main difficulties refers to the high turnover of its members.

Keywords: School Meals Council. Social Control. Management Councils.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 trouxe muitas mudanças no país, dentre elas o reordenamento do Estado brasileiro, com a introdução de mecanismos que possibilitaram realizar a gestão social² das políticas públicas (MATTEI, 2014). O texto constitucional da CF/88, também conhecida como "Constituição Cidadã", favoreceu a participação da sociedade nas decisões políticas em prol de melhores condições para a sociedade (BRASIL, 2012).



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

¹ Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS

² Para maior aprofundamento do conceito de gestão social, ver: Tenório (2005; 2016).

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (RS), promulgada no ano de 1989, também contempla em seu texto instrumentos que permitem a participação da população no desenvolvimento de políticas públicas e dispõe sobre normas para o planejamento e desenvolvimento das regiões (SANTIN; FINAMORE, 2007).

Para Demo (1991, p. 35), a participação é entendida como o "processo de conquista e construção organizada da emancipação social". Demo (1989) destaca que a participação é algo complexo e que uma das características principais é o caráter emancipatório.

Conforme Santin (2007), a reflexão acerca da participação³ popular é atual e relaciona-se aos processos de descentralização político-administrativa, ampliando as possibilidades do processo de participação na gestão municipal. A autora destaca que a partir desse novo paradigma de orientação política, busca-se ampliar as garantias da cidadania, tornando assim a atuação do gestor público mais efetiva, com vistas a eliminar atos de corrupção e desvio de verbas públicas, além de práticas coronelistas e patrimonialistas tão evidenciadas pela historiografia política no Brasil.

A participação social nem sempre se configura em uma prática efetiva, ela é uma construção, um mecanismo de acesso à cidadania e um processo onde os Conselhos desempenham uma importante função (ALLEBRANDT, 2003; 2016).

Os conselhos gestores resultaram de movimentos sociais e da sociedade civil organizada e se constituem em uma parcela do novo modelo de gestão pública que já vinha sendo reivindicado desde o início na década de 1980 e, em parte, também resultaram da Reforma de Estado ocorrida na década de 1990 (GOHN, 2006). Nessa perspectiva, este estudo tem como tema central os conselhos gestores de políticas públicas, no qual inserem-se as discussões sobre o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e sua atuação no âmbito municipal.

O CAE é um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento nas questões relativas à municipalização e à operacionalidade da alimentação escolar e realiza o controle social do Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE). As responsabilidades do CAE estão relacionadas com sua finalidade e natureza (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016).

O PNAE é uma política pública que tem como objetivo contribuir para o crescimento, a aprendizagem e a formação de bons hábitos alimentares aos alunos das escolas públicas brasileiras. É um dos maiores e mais abrangentes Programas de Alimentação Escolar (PAEs) em nível mundial, reconhecido internacionalmente. Tal programa abarca os três níveis de governo: federal, estadual e municipal em todo o processo de sua execução, além de contar com a participação da sociedade civil (TCU, 2017) por meio dos CAEs.

A constituição deste Conselho é exigida em lei⁴ para que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repasse os recursos financeiros para as compras da alimentação escolar (FNDE, 2015) aos Estados e municípios. Sua criação ocorreu a partir da descentralização do PNAE, a qual teve início em 1994 e tem como função realizar o controle social desse programa, abrangendo o interesse da sociedade, da coletividade e da cidadania, e, por essa razão, esses conselhos são considerados uma conquista da sociedade civil (FROEHLICH, 2010).

Mais de 42 milhões de alunos das escolas públicas brasileiras são beneficiados em dias letivos do ano com alimentação proveniente do PNAE. Os Conselheiros da Alimentação Escolar são atores fundamentais nesse programa, pois realizam o controle social dessa política pública em todos os 5570 municípios brasileiros, muitas vezes denunciando irregularidades na utilização dos recursos designados à alimentação escolar (TCU, 2017). Dessa forma, considera-se relevante analisar a atuação de um CAE em âmbito municipal, visto que nem todos os CAEs são efetivos em suas atividades⁵.

A partir do exposto, este artigo tem como objetivo analisar a atuação do CAE nas escolas municipais de Passo Fundo, verificando a composição dos seus membros e a atuação dos integrantes na fiscalização e participação do PNAE em âmbito municipal.

³ Para uma melhor compreensão do conceito e das características da participação, ver: Tenório e Rozenberg (1997); Santin e Favretto (2017).

⁴ A Lei nº 11.947/2009 em seus artigos 18 e 19 dispõe sobre a formação e competências do CAE no âmbito do PNAE (BRASIL, 2009).

⁵ Ver: Triches (2010); Mosimann (2014).

No tocante ao espaço⁶ de pesquisa, destaca-se que Passo Fundo é a maior cidade do Norte do Estado do Rio Grande do Sul, sendo considerada uma cidade média, com 198.799 habitantes (IBGE, 2017). Nesse município, em 2017 haviam 109 escolas públicas, com aproximadamente 33.281 alunos matriculados, beneficiários do PNAE. Destas, 70 escolas integram a rede escolar municipal, com aproximadamente 15.432 alunos (LOPES, 2018), esfera de atuação do CAE municipal.

Este estudo está organizado em cinco seções, iniciando por esta introdução. A segunda seção discorre sobre o conceito de conselhos gestores. A terceira seção dedica-se aos aspectos metodológicos que orientaram o desenvolvimento desse trabalho. A quarta seção buscou apresentar os dados relativos à atuação do CAE no município de Passo Fundo. Por fim, são tecidas as considerações finais.

CONSELHOS GESTORES E O CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No entendimento de Allebrandt (2003), os conselhos são uma conquista da sociedade civil, buscando sua inserção na Constituição e nas Leis Orgânicas. Assim, conforme o referido autor:

Entendemos, portanto, que os conselhos não são exclusivamente estatais nem exclusivamente entidades da sociedade civil. São espaços de interação entre o Estado e a sociedade civil. Na contemporaneidade, os espaços públicos não estão fechados em si mesmos, tanto pelo instituído através dos discursos normativos como pelas práticas e demandas da sociedade civil. E essa relação é permeada pela possibilidade da participação interativa. O que nos leva à ideia de intercomplementaridade das diferentes instâncias coexistentes na sociedade (ALLEBRANDT, 2016, p. 5).

Sobre os Conselhos Gestores, enquanto instrumentos de participação, Santin e Pandolfo (2016, p. 212) destacam que:

Trata-se de mecanismo participativo destinado a aperfeiçoar as políticas públicas do país, fazendo com que sejam realizadas de acordo com os interesses e as necessidades reais daquela comunidade. O que mais se destaca como relevante neste instituto participativo é

sua total institucionalização dentro da organização da administração pública. Trata-se de instância obrigatória para orientar as ações do Executivo e das secretarias municipais, representando uma proposta concreta e ativa de descentralização do poder e seu compartilhamento entre Estado e sociedade civil.

O termo controle social ganhou visibilidade no Brasil na década de 1980, com o processo de democratização, particularmente com a CF/88, que abriu espaço para instrumentos capazes de permitir a participação social em políticas públicas (ALLEBRANDT; CANÇADO; MUELLER, 2018).

O controle social, para Siraque (2004, p. 112):

... é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo de pessoas ou através de entidades juridicamente constituídas, sendo que neste caso não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas há necessidade de pelo menos uma parte de seus membros serem eleitos pela sociedade. Citamos, como exemplo de pessoas jurídicas de caráter público, os Conselhos de Saúde e a Ordem dos Advogados do Brasil, os quais foram instituídos por lei. Citamos, como exemplo de entidades de caráter privado que podem fazer o controle social, todas as organizações não governamentais constituídas há mais de um ano, desde que tal finalidade conste de seus estatutos sociais.

Conforme Santin (2006, p. 49):

O controle social dá-se após os atos serem tomados pelo gestor público, dos quais deverá ser efetuada a devida prestação de contas e, a partir disso, a cidadania verificará o atendimento ao interesse público e aos princípios administrativos como a legalidade, eficiência, publicidade, moralidade, impessoalidade, dentre outros.

Ao refletir acerca do controle social, é possível inferir que, quanto maior for a participação da sociedade, maior será o fortalecimento das políticas públicas, beneficiando a comunidade, ou seja, o interesse público (ALLEBRANDT; CANÇADO; MUELLER, 2018).

Os conselhos de políticas públicas classificam-se de acordo com as funções que exercem: fiscalização, mobilização, deliberação ou consultoria. No Quadro 1 apresenta-se a classificação dos conselhos e suas respectivas funções.

⁶ A região é compreendida por Viscardi (1997) como uma criação de seus agentes, e cabe ao historiador delimitar seu recorte regional ao tomar como escolha uma região que esteja alinhada com sua problemática e seus objetivos de pesquisa.

Quadro 1 – Classificação dos conselhos de políticas públicas e funções que exercem.

Classificação	Função exercida
Fiscalização	Presume acompanhar e fiscalizar os atos praticados pelos governantes.
Mobilização	Ocupa-se de estimular a participação popular na gestão pública e a contribuir para formular e difundir estratégias de informação referentes às políticas públicas para a sociedade.
Deliberação	Diz respeito à prerrogativa que os conselhos detêm de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência.
Consultoria	Refere-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes competem.

Fonte: Brasil (2012).

De acordo com a legislação brasileira, podem existir inúmeros conselhos, alguns com atuação em âmbito nacional, outros limitados a estados e municípios. Os conselhos podem desempenhar diferentes funções, conforme exposto no Quadro 1, e foram criados com o objetivo de amparar a gestão municipal na utilização do dinheiro público (BRASIL, 2012), tal como ocorre com o CAE, objeto de estudo deste artigo.

Kronemberger, Medeiros e Dias (2016) explicam

que a criação de um conselho requer o envolvimento da população do município, a elaboração e implementação de uma lei municipal por parte da Câmara de Vereadores, que precisa contemplar objetivos, composição, competências e atribuições que deverão ser realizadas pelos respectivos conselhos. Nem todos os conselhos possuem as mesmas funções, assim, apresenta-se no Quadro 2, os tipos de conselhos e as funções exercidas pelos mesmos.

Quadro 2 – Tipos de conselhos e funções desempenhadas.

Tipo	Conselho	Funções
Programas Governamentais	Conselho Municipal de Alimentação Escolar	Fiscalizar os recursos federais repassados pelo FNDE para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos.
Temáticos	Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa	Deliberar e fiscalizar as ações e serviços de natureza pública e privada que visam assegurar os direitos sociais da pessoa idosa.
Territoriais	Conselho Distrital de Saúde	Auxiliar a administração pública e o conselho municipal de saúde na análise, no planejamento, na formulação e na fiscalização da política de saúde.
Globais	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	Consultiva, deliberativa e fiscalizadora da política de desenvolvimento rural sustentável no município.

Fonte: Kronemberger, Medeiros e Dias (2016).

Conforme observa-se a partir do Quadro 2, o CAE faz parte dos Conselhos Gestores de Programas Governamentais e estes estão ligados à execução de ações governamentais especifi-

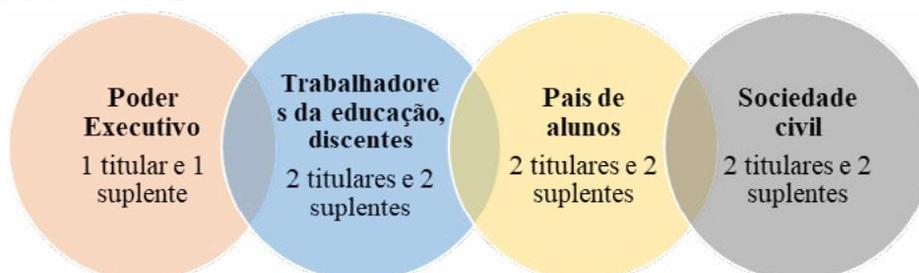
cas e focalizadas (ALLEBRANDT, 2016), no caso específico deste estudo, com as ações que se referem à alimentação escolar dos alunos da rede municipal de ensino.

O CAE é composto de, no mínimo, sete membros titulares mais suplentes (FNDE, 2015), formado por membros da sociedade com representantes do Poder Executivo, dos pais de alunos,

de professores e segmentos da sociedade civil.

Na Figura 1 pode-se visualizar a estrutura do CAE, conforme determina o FNDE.

Figura 1 – Estrutura do CAE.



Fonte: FNDE, 2015.

Os conselhos possuem leis ou regimentos internos, onde estão estabelecidos os princípios que direcionam a atuação de seus membros. Conforme Allebrandt (2016), a atuação dos conselhos fundamenta-se nos seguintes princípios:

- 1. Autonomia, isenção e neutralidade:** nesse caso, refere-se à orientação de que os conselheiros não devem sujeitar-se a orientações de determinados órgãos de governo ou partidos políticos;
- 2. Respeito aos princípios democráticos:** a atuação do conselho deve dar-se de forma democrática e as decisões também devem ocorrer democraticamente;
- 3. Cooperação, parceria e respeito à autonomia:** os membros que compõem os conselhos devem cooperar com os demais representantes, respeitando a autonomia de todos e atuando em parceria com o objetivo de buscar o entendimento coletivo na tomada de decisões;
- 4. Apoio à continuidade das políticas públicas:** os conselheiros devem atuar com vista a dar apoio para que as políticas públicas iniciadas em governos anteriores tenham continuidade, evitando assim a má utilização de recursos públicos.

Os conselhos podem atuar de maneira conjunta com outros conselhos, buscando compreender a tomada de decisão nas outras esferas de políti-

cas públicas, constituindo redes de conselheiros. Essa integração entre os conselhos pode ocorrer de diversas formas, tais como palestras e seminários, por exemplo, tratando de temáticas afins e de interesse recíproco (ALLEBRANDT, 2016).

DELINEAMENTOS METODOLÓGICOS

Os estudos desenvolvidos pelo historiador refletem as diferentes práticas sociais em tempos distintos e, simultaneamente, acerca da prática acadêmica (VIEIRA; PEIXOTO; KHOURY, 1995).

O presente artigo utilizou alguns dados empíricos da Dissertação⁷ da presente autora, que analisou a operacionalização do PNAE nas escolas públicas do município de Passo Fundo. Para este estudo, optou-se por analisar apenas a atuação do CAE nas escolas municipais de Passo Fundo a partir da literatura acerca de gestão participativa e conselhos gestores, ampliando a análise realizada no referido estudo inicial da Dissertação supracitada. Ressalta-se que os dados referentes ao CAE em Passo Fundo ainda não haviam sido analisados e publicados em forma de artigo.

Quanto ao nível do estudo, trata-se de uma pesquisa explicativa, em razão de que procura identificar que elementos auxiliam para os fenômenos acontecerem (GIL, 2016). Quanto à abordagem dos dados, trata-se de uma pesquisa qualitativa (MINAYO, 2016), que buscará

⁷ Ver: Lopes (2018).

conteúdos explicativos especialmente em dados primários, ainda que servindo-se de dados secundários para subsidiar qualitativamente a análise.

Nesta pesquisa, busca-se compreender como o CAE realiza o controle social do PNAE no município de Passo Fundo. Para atingir este objetivo, foram realizadas entrevistas abertas e orientadas por um roteiro previamente estruturado com informantes-chave vinculados direta ou indiretamente ao CAE no âmbito do município de Passo Fundo. Foram entrevistados: a presidente do CAE no município, a nutricionista e Responsável Técnica (RT) pelo PNAE no âmbito das escolas municipais, a presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar (Comsea), diretoras de cinco escolas municipais e o Secretário Municipal de Educação em exercício.

As entrevistas foram realizadas no ano de 2017, no município de Passo Fundo, em horários previamente agendados com os entrevistados, todas com autorização realizada por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) assinados pelos sujeitos e arquivadas pela presente autora. As entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas com o uso da ferramenta *Microsoft Word® 2010*. Também foram coletados dados por meio da observação não-participante e registrados no caderno de pesquisa de campo.

Utilizou-se de fontes bibliográficas, a partir de uma análise em livros e artigos científicos que tratam da temática deste artigo. Além disso, utilizou-se das seguintes fontes documentais: regimento interno do CAE de Passo Fundo (Decreto Municipal nº 87/2011), Lei nº 3.103/1996, Lei nº 3.616/2000, Lei nº 3.723/2001, Lei nº 4.629/2009, Lei nº 11.947/2009 e da Cartilha Nacional de Alimentação Escolar (FNDE, 2015).

As fontes selecionadas foram analisadas de acordo com a literatura especializada sobre os conselhos gestores e participação, buscando atingir o objetivo do estudo que é de compreender a atuação do CAE no município de Passo Fundo.

Os dados foram analisados com apoio da técnica de Análise de Conteúdo, utilizando a técnica de análise categorial. Esta técnica de análise é a mais antiga

e também a mais utilizada, ocorre desmembrando o texto em categorias ou unidades (BARDIN, 2016).

As categorias analíticas selecionadas foram: histórico e atuação. Estas categorias foram selecionadas com o intuito de compreender a constituição do CAE em Passo Fundo e os entraves e avanços desta política pública no RS a partir da percepção de atores sociais envolvidos direta e indiretamente com o programa nesse estado.

A ATUAÇÃO DO CAE NO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO

Conforme Santin e Favretto (2017), no tocante à democratização das decisões públicas, progressivamente a esfera local vem tornando-se mais significativa. Neste contexto, os conselhos gestores desempenham importante função enquanto espaços de discussão e instrumentos de participação da sociedade.

A criação de um conselho municipal requer a participação e o envolvimento da população do município, devendo ocorrer a partir de uma lei municipal (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016). Em Passo Fundo, o CAE foi criado pela Lei nº 3.103⁸, de 12 de abril de 1996, que, em seu texto original, estabelecia em seu artigo 1º:

Fica criado o Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CAE, órgão de assessoramento vinculado a Secretaria Municipal de Educação com a finalidade de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados ao Programa de Alimentação Escolar do Município de Passo Fundo, conforme dispõe a Lei Federal nº 8.913, de 12 de julho de 1994 (PASSO FUNDO, 1996, p. 1).

Esta Lei foi substituída pela Lei nº 4.770/2011, que em seu artigo 1º, em substituição ao artigo 1º da Lei 3.103/1996, dispõe que:

Fica criado o Conselho Municipal de Alimentação Escolar - CAE, órgão colegiado de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento vinculado a Secretaria de Educação com a finalidade de acompanhar, fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados ao Programa de Alimentação Escolar do Município de Passo Fundo (PASSO FUNDO, 2011a, p. 1).

⁸ Alterado pelas Leis nº 3.616/2000, 3.723/2001, 4.629/2009 e baseado na Lei nº 11.947/2009.

Para Kronenberg, Medeiros e Dias (2016), as responsabilidades do CAE relacionam-se com sua finalidade. O CAE em Passo Fundo, conforme o artigo 1º da Lei nº 4.770/2011, possui a finalidade de acompanhar, fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados ao PNAE no município, tendo caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento.

O CAE municipal de Passo Fundo tem seu funcionamento pautado por um regimento interno, aprovado pelo Decreto nº 87/2011, sendo este um documento que guia todo o seu funcionamento. O regimento interno do CAE, no entendimento de Kronenberger, Medeiros e Dias (2016, p. 167), é um:

Documento que rege o funcionamento do conselho e contém disposições sobre: finalidades, competências, atribuições, composição, organização e funcionamento etc. Deve ser elaborado pelo conselho e pode ser alterado de forma parcial ou total mediante proposta apresentada por qualquer membro do conselho e que requer, normalmente, aprovação de, no mínimo, 2/3 dos seus membros.

Em Passo Fundo, o CAE utiliza as instalações físicas da Secretaria Municipal de Educação para as reuniões, especificamente uma sala da Coordenadoria de Nutrição Escolar⁹ (CNE), e tem à sua disposição o carro dessa secretaria, para efetuar as visitas necessárias às escolas.

De acordo com o Decreto Municipal nº 87/2011, o CAE-PF deve ser constituído de:

I- 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo Municipal;

II- 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III- 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos conselhos escolares, Associação de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV- 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia.

§ 1º O mandato de cada membro do Conselho Municipal de Alimentação Escolar de Passo Fundo - CAE-PF terá a duração de 4 (quatro) anos, podendo ser reconduzido por igual período, de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos (PASSO FUNDO, 2011b, p. 1-2).

A partir da pesquisa de campo, identificou-se que em 2017, o CAE-PF estava composto pelos seguintes membros: I) 1 (um) representante do executivo municipal, com um suplente; II) 1 (um) representante de professores e um suplente; III) 2 (dois) representantes de pais de alunos, com 2 (dois) suplentes; IV) 1 (um) representante dos alunos, com idade mínima de 18 anos, e um suplente; V) 1 (um) representante da Universidade de Passo Fundo (UPF), com 1 (um) suplente; e, VI) 1 (um) representante da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Passo Fundo (APAE), com 1 (um) suplente. O ingresso dos membros no CAE-PF ocorre de quatro em quatro anos, conforme prevê Decreto nº 87/2011.

O município de Passo Fundo possui um CAE constituído, atuante, mas em fase de recomposição de seus membros. Para a presidente em exercício, um dos desafios para o CAE refere-se à alta rotatividade de alguns membros do conselho, em especial, de alunos e pais de alunos em função da conclusão de um período letivo ou do término de seus estudos, por exemplo. Porém, mesmo com a elevada rotatividade de seus integrantes, o conselho realiza reuniões mensalmente, sempre na última segunda-feira de cada mês, nas instalações da CNE.

Outra dificuldade destacada pela presidente do CAE é quanto ao *quórum* deliberativo nas reuniões, que, em geral, não conseguem sempre ter presentes todos os membros do conselho.

Caso haja irregularidade na execução do PNAE, o CAE deve formalizar a denúncia ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria Geral da União, ao Ministério Público e aos principais órgãos de controle, sob pena de responsabilidade solidária dos conselheiros (FNDE, 2015).

Pelas entrevistas realizadas, verificou-se que o CAE realiza visitas nas escolas municipais¹⁰, acompanha a elaboração dos cardápios, as compras dos gêneros alimentícios e fiscaliza as prestações de contas realizadas pela CNE para a alimentação escolar. Até o ano de 2017 o CAE não havia realizado visitas aos agricultores ou cooperati-

⁹ A CNE é o órgão responsável por coordenar e organizar a alimentação escolar das escolas municipais de Passo Fundo.

¹⁰ No ano de 2016 a presidente do CAE informou que foram realizadas visitas em 46 escolas municipais de Passo Fundo.

vas fornecedoras para o PNAE. A presidente em exercício justificou este fato devido aos mesmos situarem-se, em sua maioria, em outros municípios.

Nas reuniões ordinárias do CAE em Passo Fundo são discutidos assuntos definidos previamente e também questões trazidas pelos membros, sendo essas reuniões abertas e públicas. As reuniões extraordinárias ocorrem conforme a necessidade. Segundo Kronemberger, Medeiros e Dias (2016), a participação nos conselhos deve ser aberta e todo cidadão pode se fazer presente e participar das reuniões, realizando o acompanhamento e a fiscalização das ações do poder público. Nas reuniões do CAE em Passo Fundo, todos têm direito à fala e as decisões são tomadas em consenso, com a maioria presente.

Nesse sentido, Gohn (2006) esclarece que a participação, no caso dos conselhos gestores, ocorre quando as diferentes camadas sociais da população possuem acesso aos espaços que possibilitam definir e avaliar as políticas públicas.

Sobre a importância dos conselhos gestores enquanto mecanismos de participação, Santin e Pandolfo (2016, p. 218) destacam que:

Importante ressaltar que, dentre os instrumentos de expressão e participação existentes em nossa Constituição e em outras leis, os Conselhos Gestores recebem destaque, no momento em que institucionalizam o poder de participação da população dentro da estrutura da administração.

Em Passo Fundo, o CAE e o representante da Secretaria Municipal de Educação possuem uma relação de reciprocidade e existe interação e dialogicidade entre os representantes dos diferentes órgãos: membros do conselho, Secretário de Educação municipal, CNE, Diretoras das escolas municipais e funcionários envolvidos com o PNAE nas escolas, sendo realizadas reuniões para discutir os problemas existentes, procurando alternativas para as ações que precisam ser executadas e que possam auxiliar na atuação do CAE e resultar em melhorias para o PNAE.

Para que o conselho possua uma atuação efetiva é necessário que seus membros possuam amplo conhecimento da legislação que rege o PNAE. Para Allebrandt (2016, p. 213), "as pessoas envolvidas em um processo de participação devem ter a compreensão daquilo que estão vivenciando, logo, não podem agir sem entender as razões e consequências da sua ação". Esse entendimento reforça a importância de que os conselheiros devem ter conhecimento da legislação que norteia o PNAE.

O CAE é o principal conselho vinculado à alimentação escolar municipal. Além desse, o município possui o Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Passo Fundo (Comsea), criado pela Lei municipal nº 4.412/2007. Tal conselho possui caráter consultivo, fiscalizador e formulador da política de segurança alimentar, promovendo o debate para a tomada de decisões.

O Comsea não é o principal conselho vinculado à alimentação escolar em Passo Fundo, porém, seus representantes participam ativamente das reuniões e eventos promovidos pela CNE, auxiliando nos debates e nos encontros de articulação entre a coordenadoria de alimentação escolar, as cooperativas de agricultores familiares que fornecem alimentos para o PNAE, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS)¹¹ e o CAE.

Conforme Allebrandt (2016), os conselhos podem atuar de forma conjunta com outros conselhos, buscando realizar uma integração entre as diferentes esferas em busca de interesses recíprocos. Assim ocorre em Passo Fundo com o CAE e o Comsea, que juntamente com outros órgãos vinculados à alimentação escolar municipal, participam da realização de eventos, seminários, palestras, cursos e treinamentos.

Em relação à atuação do CAE no PNAE em Passo Fundo, a Coordenadora de Nutrição Escolar e Responsável Técnica pelo Programa ressalta que: "O CAE é participativo e atuante no município e está em fase de reestruturação em função da rotatividade dos alunos. O CAE é parceiro da

¹¹ A Emater atua como agente articulador das cooperativas de agricultores familiares e dos agricultores familiares, visando promover a inserção dos mesmos no mercado institucional gerado pelo PNAE. Esta instituição também atua em conjunto com a CNE em Passo Fundo, auxiliando na organização da demanda para o Programa.

CNE e atua em conjunto com o referido órgão" (Coordenadora do PNAE em Passo Fundo, 2017). Ainda sobre a atuação do CAE, o Secretário de Educação aponta que: "O CAE em Passo Fundo possui uma atuação bastante técnica, tendo uma relação de proximidade e dialogicidade com o Poder Executivo, buscando atuar de forma a

promover melhorias" (Secretário Municipal de Educação em Passo Fundo, 2017).

No tocante aos eventos promovidos com o apoio e participação do CAE, um exemplo de evento realizado em conjunto pelos diferentes órgãos da alimentação escolar municipal foi o encontro de merendeiras e cozinheiras, conforme Imagem 1.

Imagem 1 – Encontro de merendeiras e cozinheiras de Passo Fundo, 2017.



Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Este evento apresentado na Imagem 1, foi realizado no dia 18 de maio de 2017, em uma escola do município de Passo Fundo, ele ocorre anualmente em Passo Fundo desde o ano de 2014 e tem como objetivo capacitar e aproximar os profissionais da alimentação escolar. Os encontros são organizados pela CNE e contam com a participação e o envolvimento do CAE e do Comsea, além de outras instituições, como a Emater/RS e as cooperativas de agricultores familiares. São realizadas capacitações com as merendeiras das escolas municipais, além de palestras e orientações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar a atuação do CAE no município de Passo Fundo. O CAE-PF foi criado a partir da Lei nº 3.103/1996, com alguns ajustes posteriores no texto original. Este conselho é um conselho gestor de uma política pública, considerado um importante órgão para a efetividade do PNAE no âmbito local,

possui a finalidade de acompanhar, fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados ao PNAE no município, tendo caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento.

O CAE-PF é formado por 7 (sete) conselheiros e seus suplentes, conforme disposto pelo FNDE. Uma das dificuldades identificadas a partir das entrevistas refere-se à alta rotatividade dos seus integrantes, constituindo-se em um desafio enfrentado por este conselho, pois dificulta a tomada de decisões nas reuniões que precisam de um *quórum* deliberativo.

Tendo em vista a literatura especializada sobre os conselhos gestores (ALLEBRANDT, 2003; 2016; GOHN, 2006; KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016; SANTIN; PANDOLFO, 2016), os resultados identificados na atuação do CAE-PF a partir da pesquisa de campo evidenciam que este conselho é atuante, participativo, dialoga com outros conselhos, como exemplo do Comsea e desenvolve atividades de forma conjunta com outros órgãos direta e indiretamente ligados ao PNAE (CNE, Emater, Escolas municipais).

Em relação às limitações deste estudo, destaca-se 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 no funcionamento de um CAE.

Além disso, sugere-se que o CAE-PF, em parceria com a Emater, com o Comsea ou com a CNE, poderia fazer um cronograma de visitas às propriedades dos agricultores familiares associados às cooperativas fornecedoras para o PNAE em Passo Fundo, com vistas a verificar as condições de produção dos alimentos e até mesmo de sugerir melhorias, se for o caso.

REFERÊNCIAS

- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. *In: Enanpad*, 27, 2003, Atibaia. *Anais...* Atibaia-SP: Anpad, 2003. CD-ROM
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Os conselheiros municipais. *In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (Orgs.). Gestão social e conselhos gestores*. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p. 207-230.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís; CANÇADO, Airton Cardoso; MUELLER, Airton Adelar. Gestão e controle social: uma relação entre sociedade e Estado. *In: CANÇADO, Airton Cardoso.; TENÓRIO, Fernando Guilherme (Orgs.). Controle social de territórios: teoria e prática*. Ijuí: Editora Unijuí, 2018, v. 4, p. 11-28.
- BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.
- 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, altera a lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial [da] União. 2009.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e no 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: 25 agos. 2020.
- DEMO, Pedro. Participação comunitária e constituição: avanços e ambiguidades. *Cad. Pesq.*, n. 71, p. 72-81, 1989.
- DEMO, Pedro. Participação e planejamento: arranjo preliminar. *Rev. Adm. púb.*, v. 25, n. 3, p. 31-54, 1991.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Cartilha Nacional da Alimentação Escolar*. Brasília: 2015.
- FROEHLICH, Elisângela. *A capacidade de "Fazer Diferente": os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do programa de alimentação escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS)*. 2010. 152f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 2016.
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Passo Fundo. *Cidades*. Passo Fundo. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-fundo/panorama>. Acesso em: 10 dez. 2017.
- KRONEMBERGER, Thais Soares; MEDEIROS, Amanda Cristina; DIAS, Anderson Felisberto. Conselhos Municipais: institucionalização e funcionamento. *In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (Orgs.). Gestão social e conselhos gestores*. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p. 151-182.
- LOPES, Indaia Dias. *Análise da operacionalização do programa nacional de alimentação escolar em escolas públicas de Passo Fundo-RS*. 2018. 151f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí.
- MATTEI, Lauro. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. *Rev. Econ. NE*, v. 45, p. 71-79, 2014.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2016.
- MOSIMANN, Eloysa Nezello. *Agricultura familiar e alimentação escolar nas encostas da serra geral de Santa Catarina: desafios e potencialidades*. 2014. 212f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- PASSO FUNDO. *Lei nº 3.103, de 12 de abril de 1996*. Cria o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/passo-fundo/lei-ordinaria/1996/311/3103/lei-ordinaria-n-3103-1996-cria-o-conselho-municipal-de-alimentacao-escolar-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 agos. 2020.
- PASSO FUNDO. *Lei nº 4.770, de 06 de maio de 2011a*. Altera o caput do artigo 1º e o § 6º do artigo 2º da Lei nº 3.103, de 12 de abril de 1996, que cria o Conselho Municipal de Alimentação Escolar. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passo-fundo/lei-ordinaria/2011/477/4770/lei-ordinaria-n-4770-2011-altera-o-caput-do-artigo-1-e-o-6-do-artigo-2-da-lei-n-3103-de-12-de-abril-de-1996-que-cria-o-conselho-municipal-de-alimentacao-escolar>. Acesso em: 27 agos. 2020.

PASSO FUNDO. *Decreto nº 87, de 27 de junho de 2011b*. Aprova o Regimento Interno do Conselho de Alimentação Escolar – CAE. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passos-fundo/decreto/2011/8/87/decreto-n-87-2011-aprova-o-regimento-interno-do-conselho-de-alimentacao-escolar-cae>. Acesso em: 27. agos. 2020.

SANTIN, Janaina Rigo. O princípio da participação no regime jurídico-administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, v. 2, n. 7, p. 42-72, 2006.

SANTIN, Janaina Rigo. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. *Estudos jurídicos*, v. 40, n. 2, p. 72-78, 2007.

SANTIN, Janaina Rigo; FAVRETTO, Mariana. Poder local, participação popular e clientelismo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 50, p. 126-148, 2017.

SANTIN, Janaina Rigo; FINAMORE, Eduardo Belisário. A gestão democrática municipal e o papel dos conselhos em Passo Fundo. *História: Debates e Tendências*, v. 7, n. 2, p. 204-225, 2007.

SANTIN, Janaina Rigo; PANDOLFO, Bruna Pertile. Participação e conselhos gestores municipais. *RBHCS*, v. 8, n. 16, p. 211-231, 2016.

SIRAQUE, Vanderlei. *O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2004. 224f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília, TCU, 2017.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re)Visitando o conceito de gestão social. *Desenvolvimento em Questão*, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: conceito. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (Orgs.). *Gestão social e conselhos gestores*. Vol. 3. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 13-30.

TENÓRIO, Fernando Guilherme; ROZENBERG, Jacob Eduardo. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.

TRICHES, Rozane Márcia. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. 2010. 297f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

VIEIRA, Maria do Pilar de Araújo; PEIXOTO, Maria do Rosário da Cunha.; KHOURY, Yara Maria Aun. *A pesquisa em História*. São Paulo: Ática, 1995.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. História, região e poder: a busca de interfaces metodológicas. *LOCUS: Revista de História*, v. 3, n. 1, p. 84-97, 1997.

Indaia Dias Lopes

Doutoranda do Programa de Pós-graduação em História da Universidade de Passo Fundo (PPGH/UPF). Bolsista da Fundação Universidade de Passo Fundo (FUPF)

Endereço para correspondência:

Indaia Dias Lopes

Universidade de Passo Fundo

BR 285

São José 99052-900

Passo Fundo, RS, Brasil