



**Análise do programa nacional de alimentação escolar no estado do Pará
a partir de instrumentos de gestão e controle de políticas públicas
governamentais**

**Analysis of the national school feeding program in the state of Pará based
on management and control instruments of government public policies**

Geany Cleide Carvalho Martins¹

Marcos Antônio Souza dos Santos²

Maria Lúcia Bahia Lopes³

Nilson Luiz Costa⁴

Andréa Hentz de Mello⁵

Gisalda Carvalho Filgueiras⁶

Wânia Mendonça dos Santos⁷

¹ Doutora em Agronomia pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), Tv. Major Francisco Mariano s/nº, Cidade Alta, Monte Alegre – PA, CEP: 68220-000.

E-mail: geany.martins@ufopa.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3913-2313>

² Doutor em Ciência Animal pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Av. Presidente Tancredo Neves, 2501, Terra Firme, Belém – PA, CEP: 66077-830.

E-mail: marcos.marituba@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1028-1515>

³ Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade da Amazônia (UNAMA). Av. Alcindo Cacela, 287, Umarizal, Belém - PA, CEP: 66060-902.

E-mail: malubahialopes7@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3718-0434>

⁴ Doutor em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Av. Independência, 3751, Vista Alegre, Palmeira das Missões – RS, CEP: 98300-000.

E-mail: nilson.costa@ufsm.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2000-1521>

⁵ Doutora em Agronomia pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA). Folha 31, Qd 07, Lote Especial s/nº, Nova Marabá, Marabá - PA, CEP: 68507-590. E-mail: andreahtenz@unifesspa.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8665-2194>

⁶ Doutora em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Federal do Pará (UFPA), R. Augusto Corrêa nº 01, Guamá, Belém - PA, CEP: 66075-110.

E-mail: gisalda.filgueiras@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4695-6505>

⁷ Mestre em Ciência Animal pela Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Pará (UFPA), R. Augusto Corrêa nº 01, Guamá, Belém - PA, CEP: 66075-110. E-mail: wmsan.84@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9598-4855>

Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um importante instrumento de política pública destinado a garantir alimentação escolar, saudável e adequada. Em 2009, passou a disciplinar compras institucionais específicas para a merenda escolar derivadas da agricultura familiar. Este trabalho tem o objetivo de analisar o PNAE no estado do Pará a partir de instrumentos de gestão e controle de políticas públicas governamentais por meio de abordagem qualitativa com a utilização de método descritivo a partir de informações obtidas dos relatórios do Programa de Sorteios Públicos da Controladoria Geral da União (CGU), relativos ao período 2010 a 2021. Os resultados mostram problemas na execução do Programa, no estado, relativo as irregularidades nas aquisições, compras da agricultura familiar abaixo dos 30%, condições precárias na elaboração e oferta irregular de merenda e, fraca atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

Palavras chave: Governança. Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Institucionalismo.

Abstract

The National School Feeding Program (PNAE) is an important public policy instrument designed to ensure healthy and adequate school meals. In 2009, it began to regulate specific institutional purchases for school lunches by family farmers. This work has the objective of analyzing the PNAE in the state of Pará from instruments of management and control of public policies administered through a qualitative approach with the use of a descriptive method from information sent from the report of the Program of Public Draws of the Comptroller General of the Union (CGU), for the period 2010 to 2021. The results show problems in the execution of the Program, in the state, related to irregularities in acquisitions, purchases from family farming below 30%, precarious conditions in the preparation of meals, irregular supply meals and weak performance of the School Feeding Council (CAE).

Keywords: Governance. School Feeding Council (CAE). Institutionalism.

Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um instrumento de política pública, responsável por promover alimentação escolar para os estudantes da educação básica. Os recursos financeiros encaminhados para os Estados e Municípios têm caráter suplementar, portanto, os referidos Entes devem complementar com recursos próprios. A partir da Lei 9.947/2009, se tem um importante incentivo para a agricultura familiar, quando passa a

determinar aquisição mínima de 30% dos produtos deste segmento social, na compra de alimentos para merenda escolar, com recursos do Programa. A Lei prevê ainda que sejam respeitados hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada (Brasil, 2022). Deste modo, o PNAE colaborou para o reconhecimento da importância da produção local, bem como, da promoção de atributos que passam a ser associados a agricultura familiar como justiça social, equidade, artesanidade, cultura e tradição (Grisa & Schneider, 2014).

Mas até o programa atingir esse patamar os agricultores familiares e suas representações tiveram que trilhar por caminhos de muita resistência e lutas. A partir da Constituição de 1988, que permitiu espaços de participação para a categoria, reconhecendo direitos e com o fortalecimento da democracia e das organizações sociais, as mudanças no destino das políticas públicas, que até então não contemplavam esse grupo, passaram a considerá-lo. Assim, na década de 1990 a agricultura familiar galgou a ser reconhecida como categoria social pelo Estado brasileiro (Grisa & Schneider, 2014; Rocha, 2008).

Como resultado dessa mudança do destino das políticas públicas, foi criado em 1995 um dos mais importantes programas direcionado aos pequenos produtores rurais, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), uma política de crédito rural que a partir de 2003 é impulsionada ao lado de outros programas também destinados a esse público como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 destinado a garantir aquisições institucionais para produtos da agricultura familiar que recebeu o reforço do PNAE em 2009, destinado especificamente para as compras institucionais da merenda escolar (Grisa & Schneider, 2014).

Junto da trajetória de construção das políticas públicas ocorreu o processo de descentralização político-administrativa relativa à prestação de serviços para estados e municípios, bem como a descentralização de receitas para a execução dessas ações (Ferri, Oliveira & Stedile, 2017). Esse novo pacto federativo já estava previsto na Constituição de 1988 e foi se consolidando nas décadas de 1990 e 2000 (Rocha, 2008). A descentralização envolvendo as três esferas de governo determinou responsabilizações compartilhadas relativas à execução, financiamento e poder de decisão (Ferri, Oliveira & Stedile, 2017). O arranjo institucional que passa a vigorar inclui, além das instituições que realizam o controle horizontal das ações do governo como Ministério Público, Tribunal de Contas da União, Poder Legislativo, dentre outros (Pires & Gomide, 2016), o controle social, que consiste na participação da sociedade civil organizada nas decisões, no acompanhamento e fiscalização das ações executadas em nível local.

Os conselhos municipais de políticas públicas são instâncias instituídas de controle social criados a partir da década de 1990. No caso do PNAE, as atribuições de acompanhar a execução do recurso, fiscalizar, aprovar contas, fazer deliberações dentre outras competências é do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). O CAE diferente de outros conselhos municipais que têm competências abrangentes como conselhos de saúde e educação, está atrelado especificamente ao PNAE (Ferreira *et al.*, 2019; Ferri, Oliveira & Stedile, 2017).

Estados e municípios recebem os recursos para a alimentação escolar da educação pública do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação. O FNDE tem competências normativas e de fiscalização da aplicação dos recursos e também é responsável pela cooperação técnica, acompanhamento e coordenação do programa (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [FNDE], 2022).

O PNAE é um programa de enorme relevância social e econômica, em um país com enormes desigualdades como o Brasil. Teve importante papel na redução da insegurança alimentar e fome no início da década de 2010 (Ministério da Educação [MEC], 2014) e no contexto atual de crises econômica e pandêmica, quando a fome volta a ser um problema, torna-se imprescindível. Do lado econômico, o programa incentiva maior oferta de alimentos junto ao segmento da agricultura familiar, promovendo ocupação no campo e estímulo à economia local. O caráter multidisciplinar do programa, envolve áreas da saúde, agricultura, meio ambiente e assistência social, o que lhe dá grande potencial de retornos sociais (Kroth, Geremia & Mussio, 2020).

Contudo, em 2016 menos de 50% dos municípios brasileiros aplicaram o mínimo exigido por Lei (Kroth, Geremia & Mussio, 2020) e no estado do Pará, em 2017, menos de 20% aplicaram o mínimo exigido. São vários os motivos que levam a esses resultados, observados tanto do lado da oferta quanto da demanda, como desconhecimento por parte dos envolvidos na aquisição dos alimentos do que é produzido localmente e falhas na elaboração do processo de compras (Lopes & Doula, 2019). Do lado da oferta, são apontadas falta de qualidade, regularidade e diversidade dos produtos, e ainda falta de organização dos produtores (Triches *et al.*, 2018). A atuação fraca dos Conselho de alimentação escolar, falta de preparo dos gestores, desconfiança dos agricultores (Assis, França & Coelho, 2019) também são apontadas como fatores que impedem maior aplicação dos recursos do PNAE.

A partir da construção desse contexto de falhas relacionadas as deficiências institucionais na execução do programa, questiona-se: Que dimensões do controle e gestão do PNAE evidenciam maior fragilidade com relação aos cumprimentos legais relacionados a execução do programa nos municípios do estado do Pará?

Para buscar responder a esse questionamento o estudo irá analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar no estado do Pará a partir de instrumentos de gestão e controle de políticas públicas governamentais, com base nos relatórios de fiscalização da CGU. A relevância do trabalho está em obter compreensão sobre as dificuldades que envolvem a execução do PNAE no estado do Pará, com intuito de proporcionar discussão sobre o tema que possam contribuir com proposições para melhorias do Programa.

Institucionalismo, Governança e Políticas Públicas

A teoria institucionalista busca explicar o estágio de desenvolvimento das sociedades por meio da forma como estão desenhadas suas instituições. Este desempenho institucional está relacionado com a capacidade dos atores de resolver suas divergências da maneira mais eficiente possível. Entendendo que as instituições políticas, para alguns teóricos representam basicamente as “regras do jogo”, as normas que regem a tomada de decisão coletiva, em que os conflitos se apresentam e podem ser resolvidos (Putnam, 2006). As “regras do jogo” são as instituições que se constituem em regras formais e informais construídas historicamente e que moldam uma sociedade. Elas reduzem a incerteza e estabelecem a estrutura para a interação humana (North, 2018).

O desenvolvimento de uma sociedade, irá depender das características dominantes do contexto social local, como o tipo de relações, se verticais ou horizontais, grau de civismo, cooperação e confiança dentre outros, bem como do contexto histórico. Um desempenho institucional virtuoso é caracterizado por relações horizontais, forte civismo, cooperação, confiança, estabelecidos historicamente gerando forte capital social. Ao contrário em um desempenho vertical a vida social e a política são caracterizadas pela fragmentação, pelo isolamento e por uma cultura dominada pela desconfiança, viés autoritário, dependência e relações clientelistas (Putnam, 2006).

O civismo tem uma relação bastante estreita como o desempenho institucional e o desenvolvimento regional, sendo um dos principais determinantes da felicidade dos cidadãos em relação a vida (Putnam, 2006). Se caracteriza pelo envolvimento do cidadão nas questões públicas; direitos e deveres iguais, em que predomina relações horizontais, recíprocas e de cooperação; relações de solidariedade, respeito e confiança mesmo na presença de divergências em assuntos importantes; e participação em organizações cívicas.

A forma como os atores sociais coordenam as ações dentro das “regras do jogo” recebe a denominação de governança. A governança pode ser privada, quando entes privados exercem o papel de coordenação de aglomeração produtivas, ou pública quando este papel é

assumido pelos governos locais (Suzigan & Garcia, 2002).

Essas relações podem se estabelecer entre governo, setor privado e organizações civis. A governança pública pode se dar de três formas, por hierarquia, mercado e rede. A hierárquica ocorre quando a coordenação é marcada por determinação legal e de estruturas organizacionais. A forma denominada mercado tem a ver com as relações contratuais e envolvem trocas autointeressadas. No caso da governança em rede as relações envolvem interdependência, confiança, identidade, reciprocidade, dentre outros (Pires & Gomide, 2016).

As características da governança pública em rede são as requeridas para a chamada governança pública democrática que cumpre uma forma de gestão pública em que a sociedade civil e o poder público interagem para a elaboração e o acompanhamento das políticas públicas (Barddal & Torres, 2020), o que também pode ser denominado controle social (Ferri, Oliveira & Stedile, 2017).

A evolução das políticas públicas no Brasil está ligada ao avanço do processo democrático. Assim, as organizações da sociedade civil passaram de excluídas no período militar a uma participação crescente nas políticas públicas tendo papel de sujeito de direito e fazendo parte da construção de regras e instrumentos de políticas públicas (Grisa & Schneider, 2014).

As políticas sociais estão no campo das diretrizes das regulamentações, podendo ser operacionalizadas por meio de leis e também de programas sociais que podem gerar produtos e serviços para a sociedade, deste modo os programas públicos são os instrumentos operacionais das políticas públicas (Januzzi, 2011).

Nestes termos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um programa social gerador de produtos e serviços, tendo um papel fundamental dentro das políticas públicas de segurança alimentar que agregou importantes mudanças institucionais nas últimas décadas, inclusive em relação ao controle e a gestão do próprio Programa, com o fortalecimento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no exercício do controle social.

Metodologia

O estudo teve abordagem qualitativa com a utilização de método descritivo a partir da análise documental de informações obtidas dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU), relativos ao período 2010 a 2021, disponíveis no portal da instituição. Foram analisados 46 relatórios cujo escopo incluía a fiscalização da conformidade legal na alocação dos recursos do PNAE, relativos aos municípios do estado do Pará.

Também foram utilizadas informações obtidas do Portal do FNDE relativas à execução de recursos do PNAE, bem como, do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do referido portal.

A escolha do período inicial se justifica pela mudança da legislação do PNAE, por meio da Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, que passa a exigir que no mínimo 30% dos alimentos adquiridos para alimentação escolar com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sejam adquiridos do agricultor familiar e suas organizações. E o fechamento do período analisado se deu pela disponibilização mais atual dos relatórios na página virtual da CGU, o ano de 2021.

A forma de realização dos processos de trabalho da CGU vem passando por aperfeiçoamentos nos últimos anos (Brasil, 2019a). Um exemplo disso foi a mudança em 2015 do Programa de Sorteios da CGU que consistia em determinar a amostra de municípios auditados por meio dos resultados aleatórios da Loteria Federal, da Caixa Econômica Federal. Este método foi substituído pelo Programa de Fiscalização em Entes Federativos que passou a adotar três formas de seleção de entes: Censo, Matriz de Vulnerabilidade e Sorteios. Os dois programas apresentam um leque amplo de indicadores sobre a capacidade da gestão municipal (Aranha, 2019).

As amostras a partir de Sorteios Públicos eram inteiramente aleatórias, o que colocava todos os municípios com a mesma chance de serem auditados. Mas, a partir do Programa de Fiscalização em Entes Federativos as auditorias passaram a ser realizadas em ciclos e apesar de variações no método de escolha da amostra a cada ciclo de fiscalização, os critérios para a escolha ficam atrelados a vulnerabilidade dos entes em executar os recursos públicos federais (Brasil, 2022).

Portanto, nesses casos a escolha da amostra é focada em entes mais suscetíveis com relação a problemas na execução desses recursos (Aranha, 2019), assim o caráter aleatório é dispensado. Dentre os ciclos já realizados apenas dois, o terceiro e o sétimo, último ciclo disponível no portal eletrônico da CGU, tiveram suas amostras escolhidas por meio de Sorteio Público (Brasil, 2022).

Até 2015 a fiscalização do Programa teve como objetivos, auditar aquisição de alimentos e distribuição dos gêneros nas escolas estaduais e municipais; oferta de alimentação conforme legislação vigente e a constituição e atuação dos conselhos no acompanhamento de sua execução. A partir de 2015, a estrutura do relatório passa a separar medidas preventivas e corretivas que competem aos gestores federais, o FNDE, (Parte I) e medidas cuja competência primária para adoção de ações corretivas pertence ao executor do recurso federal, as prefeituras (Parte II).

Para a realização deste trabalho, foram considerados todos os relatórios que apresentaram informações sobre fiscalização em relação a execução dos recursos PNAE dos municípios paraenses. Além dos relatórios a partir de Sorteios Públicos – SP e de Fiscalização em Entes Federativos – FEF, foram analisados Relatórios de Demanda Externas, oriundos de apuração cuja a denúncia e requisição decorrem de outros órgãos que possuem essas prerrogativas (Brasil, 2017).

As informações foram organizadas em três grupos de dimensões avaliativas: (i) Aquisições, (ii) Elaboração da Merenda e (iii) Conselho de Alimentação Escolar. Cada dimensão abarca uma fase da execução do PNAE, que se desdobram em suas respectivas ocorrências (Figura 1) e cada ocorrência foi analisada do ponto de vista da conformidade legal.

Aquisições	Elaboração de Merenda	Conselho de Alimentação Escolar - CAE
<ul style="list-style-type: none"> • Notificação legal para partidos políticos, aos sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais sobre a liberação de recursos financeiros federais; • Processo de licitação regular; • Atendimento de no mínimo 30% de aquisições da agricultura familiar; • Controle de entradas e saídas de gêneros alimentícios; • Comprovação de despesas; • Prestação de contas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta; • Armazenamento adequado; • Adequação da cozinha; • Adequação do refeitório; • Atendimento do percentual de alimentos restritos (Alimentos industrializados); • Presença de nutricionista em número regular; • Cadápio elaborado por nutricionista; • Existência de cardápio na Escola. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regularidade na constituição dos CAE; • CAE atuante; • Capacitação dos membros do CAE; • Existência de infraestrutura para atuação do CAE.

Figura 1: Grupo de Dimensões Avaliativas Analisadas sobre PNAE dos Relatórios de Fiscalização da CGU
 Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU.

A análise dos fatos investigados englobou desde a aquisição dos alimentos, passando pelo preparo da merenda até o controle do CAE. Cada ocorrência foi analisada do ponto de vista de atendimento ou não do critério legal. E a organização por dimensões buscou permitir identificar os agrupamentos com maior fragilidade em relação aos cumprimentos legais relacionados a execução do programa nos municípios do estado do Pará.

A dimensão avaliativa Aquisição englobou, além de todo o processo de compra, a notificação de recursos federais as prefeituras, a comprovação de despesa, controle de entradas e saídas de alimentos adquiridos e a prestação de contas em razão dessas ocorrências, geralmente, serem abordadas nas fiscalizações relativas as compras do PNAE.

É importante esclarecer que nem todos os trabalhos de fiscalização e, portanto, os relatórios da CGU contemplam ao mesmo tempo as três dimensões sugeridas nesse trabalho. Alguns relatórios apresentam apenas uma delas, da mesma forma acontece com as ocorrências, as fiscalizações, no geral, abrangem apenas parte delas.

Resultados e Discussão

As aquisições públicas são regidas pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 e suas alterações, e no caso das aquisições da agricultura familiar com recursos do PNAE, são orientadas pela Lei 11.497/2009, que disciplina as compras destinadas para alimentação escolar. Essas normas e suas regulamentações são os principais norteadores das auditorias relativas aos gastos com a merenda escolar.

Os recursos PNAE são repassados aos municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esses recursos devem receber a contrapartida de recursos do município para a execução do Programa.

A descentralização da execução de políticas públicas foi criada pela Constituição de 1988. Contudo, apesar das diferenças acentuadas entre os municípios brasileiros como localização, tamanho ou capacidade desigual em fornecer serviços públicos, as regras aplicadas não fazem distinção dentre eles (Souza, 2004).

Aquisições com Recursos PNAE

A partir da elaboração dos agrupamentos das informações obtidas nos relatórios, foram criadas três dimensões avaliativas, como já mencionado. A primeira delas, as Aquisições, englobou os eventos envolvidos nessa fase de execução do PNAE. Como pode ser observado na Figura 2, a maioria dos critérios associados ao referido agrupamento foi pouco atendido pelos municípios paraenses fiscalizados. Dentre esses eventos, a Notificação legal para partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais sobre a liberação de recursos financeiros federais; Comprovação de despesas e Prestação de contas são exigências que estão relacionadas a transparência, um dos princípios básicos da administração pública e uma obrigação legal imposta para a execução de recursos públicos.

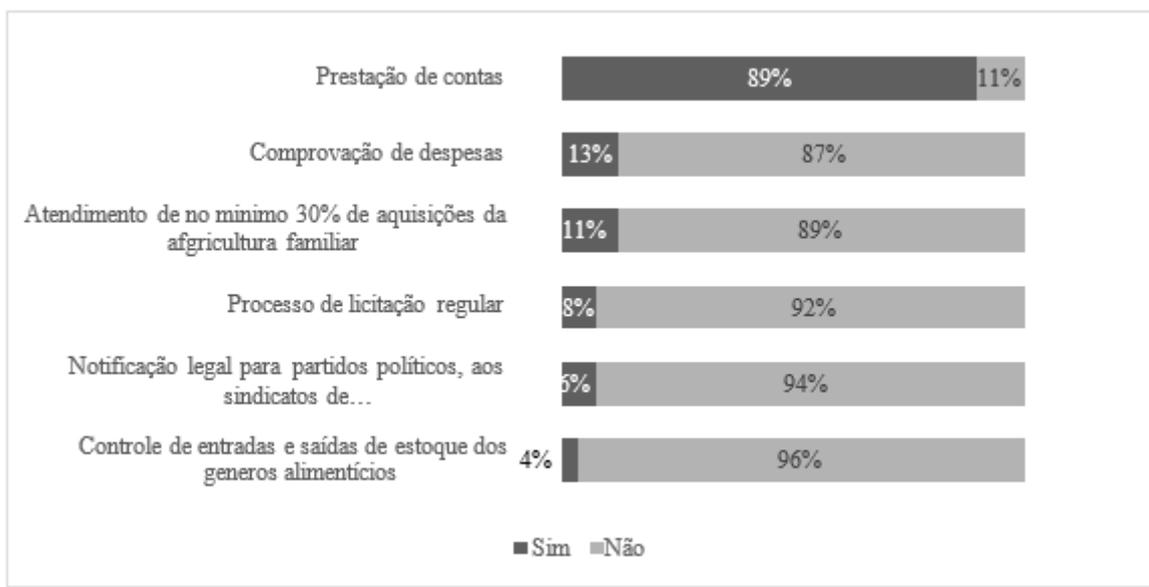


Figura 2: Ocorrências relacionadas às Aquisições com recursos PNAE
 Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU.

Apenas a prestação de contas apresentou um resultado positivo, 89% dos municípios paraenses fiscalizados atenderam ao critério. O que pode estar relacionado a previsão de penalidade de suspensão de repasses para os entes que não prestarem contas. Assim, a maioria fez a prestação de contas, no entanto, isso não significa que tenha atendido todos os requisitos exigidos, ou mesmo que ela tenha sido aprovada, mas, as informações dos relatórios não tratam sobre essa etapa da prestação de contas.

Contudo, o Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), do portal do FNDE, permitiu confirmar que a maioria dos municípios paraenses entregaram as prestações de contas de execução dos recursos do PNAE entre 2010 e 2021, apresentando situação de adimplentes perante o gestor dos recursos, como pode ser observado na Figura 3. A condição de adimplente inclui as prestações de contas que ainda estão em fase de análise seja do controle social, técnica ou financeira, até que a prestação de contas seja dada como concluída ou inadimplente. Com exceção do ano de 2010, os outros anos do período analisado apresentaram percentuais acima de 80%, contudo, foi o ano em que mais houve municípios com prestações de contas concluídas, nos anos seguintes houve redução das PCs concluídas e aumento dos municípios inadimplentes.

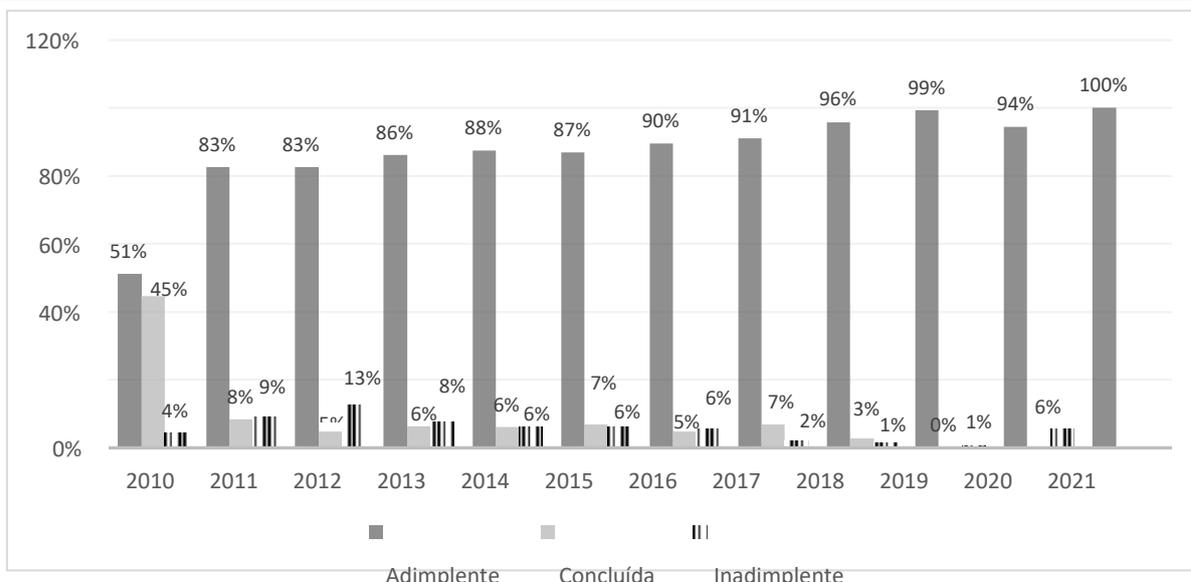


Figura 3: Situação das prestações de contas PNAE dos municípios paraenses no período 2010 a 2021
 Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC)/ FNDE (2022).

Esse comportamento pode indicar a existência de problemas nas prestações de contas que impedem sua aprovação e consequentemente conclusão. Uma dessas dificuldades, a falta de Comprovação de despesas, foi identificada nos relatórios da CGU. O descumprimento desse critério está relacionado, na maioria dos casos, a não apresentação de comprovantes de parte do recurso gasto. Algumas situações ocorreram nas mudanças da gestão municipal, os gestores que chegam não encontram os documentos para prestar contas. Também tem casos em que os gestores não disponibilizam os processos para os auditores da CGU analisarem.

A divulgação de informações por parte dos gestores, passa confiança na relação do setor público com a sociedade, devendo ser uma prática cultivada por ele e não apenas uma questão de cumprimento de dever legal (Matias-Pereira, 2010). Contudo, para os municípios paraenses, o resultado da análise desses três eventos sob o aspecto do nível de transparência para a sociedade se apresenta muito baixo.

Em relação as ocorrências, Processos de licitação regular e Atendimento mínimo de 30% de aquisições da agricultura familiar, Art. 14 da Lei 11.947/2009, o não atingimento do critério exigido poderá comprometer a qualidade da alimentação oferecida. As aquisições são regidas pela Lei 8.666/93 e suas alterações, contudo quando se trata de aquisição de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar, a Lei 11.947/2009 trouxe a possibilidade de realização da compra sem o processo licitatório, mas, o procedimento deve conter todos os documentos exigidos normativamente, ou seja, o processo deve estar bem instruído.

A análise dos relatórios mostrou que a maioria dos municípios paraenses auditados tiveram problemas na formalização do processo de compra e apenas 8% dos municípios apresentaram processos de aquisições regulares. As irregularidades são diversas, desde a falta

de publicidade dos processos, falta de propostas de preço, falta de atesto em notas fiscais, até direcionamentos e favorecimentos nas aquisições.

Fragilidade que também foi encontrada nos controles de estoque de alimentos destinados a merenda escolar, dentre as prefeituras auditadas para essa ocorrência, 96% não realizavam controle de entrada e saída de alimentos dos depósitos centrais, como consta na Figura 2.

Em relação a aquisição mínima de 30% de alimentos da agricultura familiar, somente 11% dos municípios atendeu a exigência. As razões mais frequentes para justificar o descumprimento por parte das prefeituras estão relacionadas com a alegação de que os agricultores familiares que participam das chamadas não conseguem atender a demanda para o fornecimento da merenda escolar, e ainda que carecem de organização. Situação semelhante foi identificada por Triches *et al.* (2018), em estudo sobre a implementação da exigência mínima de aquisição da agricultura familiar, por meio de entrevistas com atores locais envolvidos na execução do Programa, em 32 municípios das regiões Sul e Sudeste, onde constatou a reclamação de gestores, nutricionista e extensionistas rurais sobre falta de agricultores para oferecer seus produtos em quantidade e qualidade exigidos.

As dificuldades de aquisições de produtos da agricultura familiar também foram observadas no trabalho de Machado *et al.* (2018), em análise relacionada ao porte dos municípios. A partir de estudo transversal utilizando questionário eletrônico, aplicados em 93,2% dos municípios brasileiros, foi verificado que municípios de grande porte, apresentaram maior dificuldade para atingir percentuais mais elevados de aquisição para o PNAE. Onde maior volume de produção é requerido.

Ao observar o caso dos municípios paraenses, os gestores que declararam despreparo e falta de organização dos agricultores para atender a demanda do PNAE, são de municípios com menos de 50 mil habitantes, o que mostra que esse fato, no caso dos municípios paraenses, não demonstrou estar associado aos problemas verificados nos municípios de grande porte.

Em um dos casos analisados, no município de Curalinho, os gestores apresentaram a justificativa de que os produtores não tinham produção suficiente para atender a demanda das escolas em 2018 e ainda que não eram organizados. A auditoria da CGU em resposta contestou afirmando que o município já tinha conseguido atender ao requisito em ano anterior e também acrescentou que no município existia uma organização, a Cooperativa de Ribeirinhos Extrativistas Agroindustrial do Marajó, com sede na zona rural do município, ativa e que já havia fornecido alimentos para a merenda escolar em período anterior (Brasil, 2019b).

Esse caso ilustra duas possíveis situações, a primeira relativa a desavenças ou conflitos relacionados a pequena política, ou 'politicagens' de gestores municipais em relação aos

agricultores familiares e suas organizações. Sobre essa questão, Triches *et al.* (2018), constataram essa como uma das dificuldades em organizar a oferta de alimentos para o PNAE, em municípios dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, somando-se ainda neste caso, a desconfiança em relação ao Estado e a desinformação sobre o Programa.

A segunda situação pode estar relacionada com a ineficiência da gestão municipal, abordada em dois estudos sobre produtos da agricultura familiar e PNAE realizados nos municípios paraenses de Marapanim (Chaves, Maneschy & Barbosa, 2017) e Curuçá (Ramos *et al.*, 2017), no estado do Pará. Em Curuçá foi verificado que os produtores precisavam ainda de maior organização, bem como aumentar a oferta e variedade de produtos. Em Marapanim os produtores estavam organizados em associações e cooperativas com produção agrícola diversificada, mas em ambos foi identificada falta de articulação entre os atores envolvidos na execução do PNAE, além de informações como sistematização de dados de produção.

Todas essas questões afetam a execução do Programa e acabam por contribuir com o descumprimento do mínimo de 30% de aquisições da agricultura familiar conforme determina a legislação. De 2011 a 2019, o estado do Pará recebeu um total de aproximadamente R\$ 1,6 bi de recursos do PNAE, desse total apenas 23% foram destinados para as aquisições de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar. Quando os valores anuais executados foram apurados verificou-se que apenas nos dois últimos anos o estado conseguiu aplicar mais que o mínimo exigido, como pode ser observado na Figura 4.

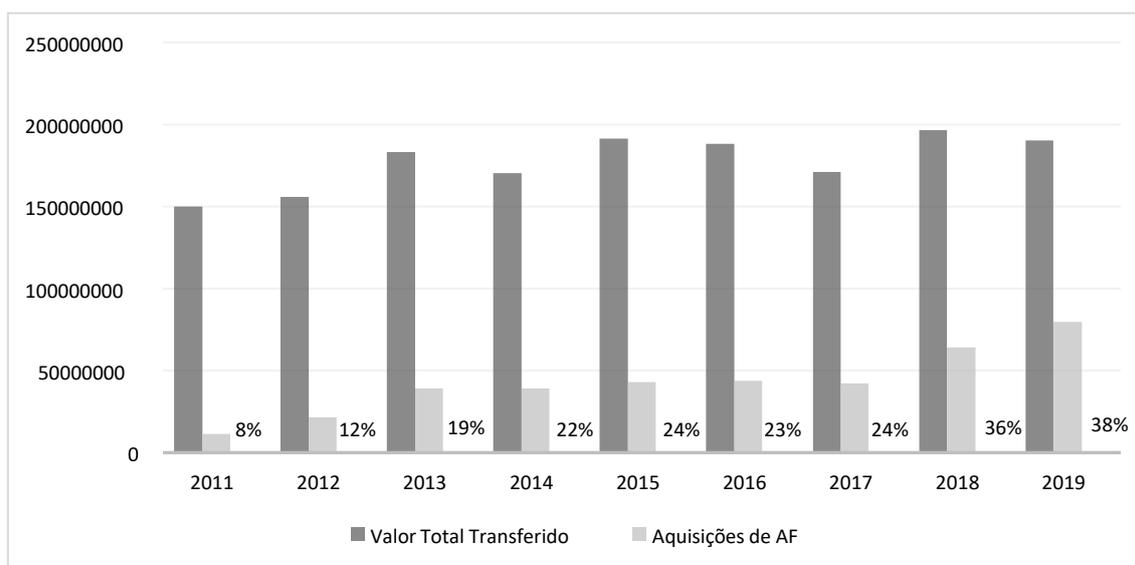


Figura 4: Valores do PNAE repassados aos municípios paraenses e valores executados com aquisições de alimentos produzidos por AF, no período de 2010 a 2019.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de informações sobre transferências de recursos do PNAE disponibilizadas pelo portal do FNDE (2022).

Elaboração da Merenda com Recursos do PNAE

Os problemas que ocorrem no processo de aquisição dos produtos para a alimentação escolar vão ter consequências na qualidade e quantidade da merenda ofertada. Mas existem outras fragilidades verificadas nos relatórios relacionadas ao armazenamento, preparo, ausência de refeitório, carência de nutricionistas para preparar o cardápio e orientar o preparo, dentre outros, como pode ser observado na Figura 5, onde constam as ocorrências relacionadas à dimensão Elaboração da Merenda.

As maiores fragilidades verificadas foram em relação aos problemas da estrutura física e de equipamentos, apresentada pelas escolas. Em todos os estabelecimentos fiscalizados nenhum apresentou estrutura de refeitório e cozinha adequados e 94% com armazéns inadequados para guarda dos alimentos.

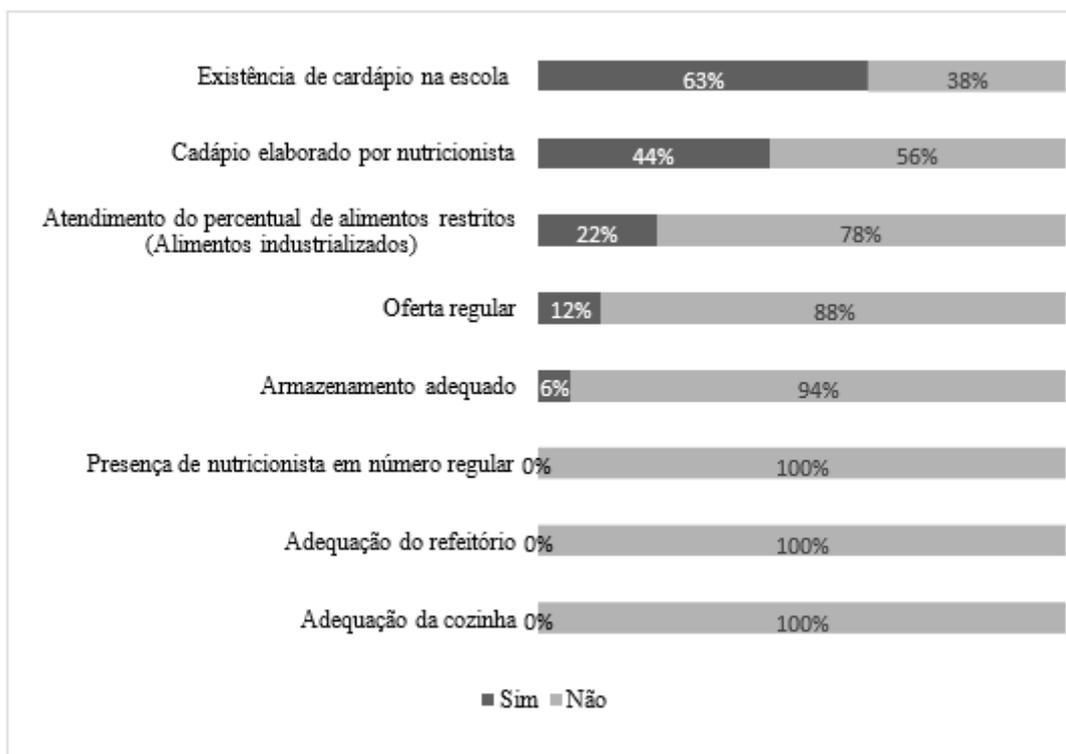


Figura 5: Ocorrências relacionadas à Elaboração da Merenda com recursos do PNAE
 Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU(2022)

Essa dimensão do estudo deixa mais exposta a precariedade de como acontece a educação básica, em muitos municípios do Pará. Uma extensa relação de constatações de instalações impróprias para elaboração e oferta da merenda, falta de móveis e equipamentos para armazenar e conservar os alimentos, falta de abastecimento de água potável, dentre outros. Situação que fica mais difícil nas escolas da zona rural, onde foram constatadas cozinhas com piso de chão batido. E ainda, escolas que por não terem cozinha a merenda é

preparada na casa da merendeira.

Essa estrutura precária acaba por comprometer o acesso a alimentação de qualidade e saudável aos alunos, pois dificulta a aquisição de alimentos *in natura*, e em alguns casos, é utilizada como “justificativa” para compra de produtos industrializados (processados e ultraprocessados). Esses alimentos como doces, concentrado em pó, enlatados e embutidos tem aquisição restrita conforme Art. 23 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, podendo apenas 30% dos recursos do FNDE ser usado para a compra desses alimentos. Nos municípios em que essa ocorrência foi auditada, 78% deles adquiriu quantidade superior ao permitido, sendo que, em um dos casos foi constatado que a prefeitura só comprou alimentos de aquisição restrita. Uma das alegações dos gestores municipais é a falta de estrutura para conservar os alimentos *in natura* (Brasil, 2011).

O estudo realizado por Gregolin *et al.* (2017), no Território Cantuquiriguaçu no Paraná, identificou que a falta de estrutura tanto relacionada a equipamentos quanto a pessoal, comprometia a aquisição e aceitação de produtos da agricultura familiar em favor dos alimentos industrializados, em razão da praticidade do preparo. Os alimentos processados e ultraprocessados, como sopas em pacote, sucos artificiais e biscoitos requerem preparo e treinamento menos complexos que os alimentos frescos que necessitam de equipe preparada e adequadamente treinada, além dos investimentos em estrutura e equipamentos. Como resultado, o aluno ganha em termos nutricionais e os municípios em relação à economia e desenvolvimento local, como prevê o Programa.

No Pará, dentre os municípios onde essa ocorrência foi constatada Cachoeira do Piriá, Bagre, Anajás e Aurora do Pará, também foram aqueles que apresentaram os menores resultados de PIB per capita⁸ em 2020 (IBGE, 2022) e IDH⁹ do estado (PNUD, 2013). A condição econômica desses municípios pode não permitir investimentos em estrutura adequada para armazenamento e elaboração da merenda de forma a atender as exigências do PNAE, nesse quesito.

No que se refere a estrutura de pessoal, o profissional de nutrição tem papel fundamental, pois além das atribuições específicas relacionadas as questões nutricionais, a legislação estabelece atribuições obrigatórias relativas ao planejamento, orientação e supervisão das atividades de seleção, compra, armazenamento, bem como a interação com os agricultores familiares e suas organizações (Conselho Federal de Nutrição [CFN], 2010). A

⁸ PIB per capita R\$6.231,85, R\$7.433,19, R\$7.703,25 e R\$8.419,97 respectivamente, enquanto o do Pará foi de R\$24.846,62.

⁹ Enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH do estado do Pará referente a 2010 foi de 0,646, os dos municípios mencionados foram de 0,473, 0,471, 0,484, 0,519 respectivamente.

legislação, inclusive, exige um quantitativo por número de alunos¹⁰. Nenhuma das escolas públicas paraenses apresentou quantitativos de nutricionistas suficiente para o atendimento legal.

A maioria dos municípios contam com a presença do nutricionista, mas nenhum no quantitativo exigido normativamente, e alguns municípios não dispõem desse profissional. Na maioria das escolas, 63%, foi constatada disponibilização do cardápio da merenda, contudo apenas 44% foi elaborado por nutricionistas.

Em estudo de Corrêa et al. (2017), sobre atuação do nutricionista no PNAE, na região Sul do Brasil (PR, SC e RS) identificaram que 71% dos municípios pesquisados não atendiam o número recomendado pela legislação. Contudo, em todos havia a presença de nutricionistas como responsável técnico pelo PNAE. Da mesma forma, Fagundes *et al.* (2018) verificaram em trabalho realizado em escolas de Aracaju (SE), que o município, apesar de não cumprir com o número adequado de nutricionistas, um nutricionista para aproximadamente 5mil alunos, conseguia ter os cardápios elaborados pelos responsáveis técnicos do PNAE.

Os municípios paraenses apresentaram números bem inferiores quando comparados aos estudos mencionados, nenhum município fiscalizado atendeu o número de nutricionistas indicados pela resolução do CFN, além de terem sido constatadas na maioria das escolas (56%) que os cardápios não foram elaborados por nutricionistas, responsáveis técnicos. Quando foram questionadas pela auditoria da CGU por não atenderem essa obrigação, as prefeituras declararam insuficiência de recursos financeiros, impedimentos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, remuneração ofertada não atrativa, e outros simplesmente não justificaram e apenas se comprometeram em cumprir com a exigência.

Em relação a oferta regular foi constatada em apenas 12% dos municípios em que essa ocorrência foi fiscalizada. A merenda escolar com recursos do PNAE deve cobrir 200 dias letivos (Resolução/CD/FNDE n. 26, 2013), contudo, nos casos dos municípios paraenses, os relatórios mostram que o menor período de ausência da merenda foi de 6 dias no ano, com constatação de escolas que ficaram até metade do ano sem merenda, e outras o ano inteiro. Os relatórios mostraram que falta merenda no início e no final de cada semestre, mas também há constatações de falta de merenda ao longo do semestre, não tendo uma regularidade no fornecimento para os alunos. O mais grave ocorre nas escolas das áreas rurais, as incidências de falta de alimentação escolar são maiores e mais constantes que nas escolas da cidade.

A literatura sobre a falta de merenda são pontuais e relatam situações em municípios

¹⁰ O art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010 determina que até 500 alunos 1RT, de 501 até 1000, 1RT e 1QT, de 1001 a 2.500, 1RT e 2QT, de 2.501 a 5 mil, 1RT e 3QT, acima de 5 mil, 1RT, 3QT e mais 1QT a cada fração de 2.500 alunos.

específicos, dentre esses, Freire (2018) identificou a falta constante de merenda no ano de 2012 no município de Ruy Barbosa no Rio Grande do Norte, Muniz e Carvalho (2007) em pesquisa nas escolas de João Pessoa na Paraíba, 32% dos alunos relataram a falta de merenda algumas vezes. Castro *et al.* (2014) em estudo em 35 escolas Kaingáng do Rio Grande do Sul, verificaram que em algum momento que ocorreu a falta de merenda 57% das escolas contavam com hortas da qual utilizaram produtos para preparar a merenda escolar. Contudo, a falta de merenda das escolas paraenses demonstra ser bem mais frequente, pelas contatações verificadas nos relatórios da CGU.

As hortas escolares foram estabelecidas como um dos eixos prioritários da Portaria Interministerial nº 1010/2006, para a promoção da alimentação saudável. As hortas devem ter função pedagógica, com potencial multidisciplinar e de integração das atividades e da comunidade escolar como um todo (nutrição, alimentação saudável, boas práticas para o serviço de alimentação), como preconiza a referida Portaria. Nas escolas paraenses auditadas pela CGU, em meio a tantas falhas e ineficiência na execução do Programa, a fiscalização relatou um caso de boas práticas no município de Itaituba, em 2017. Onde escolas do município¹¹, por meio de projetos locais, cultivavam alimentos em hortas próprias, utilizados na merenda com a participação dos alunos.

Constatação importante como uma prática a ser multiplicada, mas que se mostrou isolada, de iniciativa de algumas escolas, o que deveria ser uma ação coordenada municipal, extensa a todas as escolas. Uma das experiências de hortas escolares mais abrangentes em números de unidades de ensino foi objeto de estudo de Bernardon *et al.* (2014) no qual constataram que 37% das 453 escolas públicas do Distrito Federal, possuíam hortas, cujo principal motivo de implantação foi a complementação da alimentação escolar.

Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

A partir de 2000 os CAE passam a ser condição obrigatória para que o município recebesse recursos federais. Tendo caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento (Lei n. 11.947, 2009), o que lhe confere o papel de controle social sobre o PNAE (Lopes *et al.*, 2017). Mas para que o conselho possa exercer esse papel é importante que tenha uma forte atuação em todo o processo de execução do Programa, não se restringindo apenas a um cumprimento de formalidade que condiciona o repasse do recurso.

O CAE é o controle social exercido localmente com atribuição de zelar pela qualidade

¹¹ O relatório identificou e fez registro de duas escolas.

dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como, a aceitabilidade dos cardápios oferecidos, receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo aprovando ou não a prestação de contas do Programa (Brasil, 2022).

Dentre as ocorrências relacionadas aos CAE, a mais atendida foi quanto a Regularidade na constituição do conselho, em que 62% dos municípios fiscalizados atenderam o requisito estabelecido pelo Art. 34 da Resolução 26, de 17 de junho de 2013, como pode ser observado pela Figura 6.

A regular formação dos CAE é um requisito legal passível de suspensão dos repasses dos recursos quando descumprida. O número de conselhos com alguma irregularidade constatadas pela fiscalização foi expressivo, 38%, e corrobora com resultados encontrado por Lopes *et al.* (2019) também com base nos relatórios da CGU, sobre deficiência dos CAE em estados das regiões Norte e Nordeste, constataram que dentre os fatos encontrados pela fiscalização em relação a organização dos conselhos, a maior frequência foi a constituição irregular dos conselhos. De forma diversa, Silva *et al.* (2022) em trabalho sobre os aspectos normativos e organizacionais dos CAE de municípios do Paraná, identificaram que a maioria dos conselhos, 92%, tinham constituição regular.

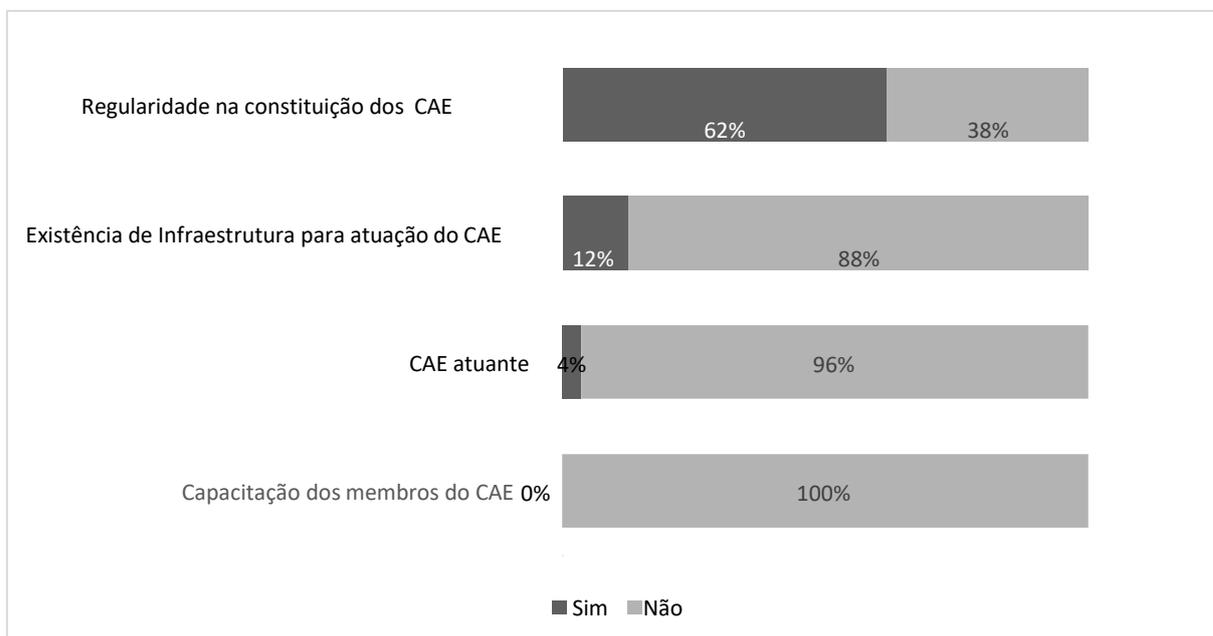


Figura 6: Ocorrências relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar – CAE

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos Relatórios de Fiscalização Municipal da CGU (2022)

As fragilidades na constituição dos conselhos enfraquecem o papel do controle social e, portanto, a efetiva participação da sociedade no acompanhamento e execução dos recursos, fazendo com que a governança sobre o programa seja exercida apenas pelo poder executivo local, sem a fiscalização do conselho. Um caso ilustrativo de irregularidade na formação de

conselhos foi constatado no município de Anajás, onde todos os integrantes nomeados para compor o CAE para o exercício de 2010 eram servidores do Poder Executivo local.

Em 88% dos municípios dos municípios foi constatado falta de infraestrutura dos Conselhos, que deveria ser proporcionada pelas prefeituras. Conselhos sem equipamento, pessoal de apoio, lugar para realizar reuniões ou para guarda de documentos, sem transporte para realizar o trabalho de visita e vistoria das escolas, são alguns dos fatos encontrados nos municípios auditados. Sem infraestrutura a atuação dos conselhos fica comprometida.

Problemas decorrentes de falta de estrutura que impedem a atuação dos CAE também foram encontrados por Lopes *et al.* (2017), contudo, em percentual inferior, 32% dos conselhos não dispunham de instalações, equipamentos e meio de transporte para execução de suas atividades.

Outro fator determinante para desempenho dos CAE é a capacitação que compete ao município em parceria com o FNDE, entretanto, como mostraram os resultados dos relatórios da CGU, entre os municípios em que esse requisito foi mencionado nenhum realizou capacitação adequada para os conselheiros. Há relatos como do município de Bujaru¹² que alegou proporcionar por meio de palestras, mas sem apresentar comprovação e do município de Marituba¹³ em que apenas 4, de 9 conselheiros, conselheiros realizaram alguma capacitação. Contudo, em nenhum município fiscalizado para essa ocorrência foi constatado o cumprimento de capacitação para todos os membros do CAE, para que a exigência fosse considerada como atendida pela auditoria.

Diante das demonstrações presentes nos relatórios da CGU, principalmente relativas à capacitação, o exercício do controle social a ser desempenhado pelo CAE fica impedido de acontecer. Percebe-se em algumas situações que a capacitação necessária vai além, dos conhecimentos sobre procedimentos de licitações, execução orçamentária e financeira, prestação de contas, dentre outras fases da execução do PNAE, como a situação verificada em Medicilândia¹⁴ em que conselheiros incluindo o presidente do conselho declararam desconhecimento de suas funções.

Em trabalho realizado utilizando os relatórios da CGU para cinco estados das regiões Norte e Nordeste, Lopes *et al.* (2019) mostraram que de 75 municípios investigados, 41 não capacitaram os CAE. Em outro estudo também utilizando os relatórios da CGU, Lopes *et al.* (2017), considerando as regiões Sudeste e Nordeste, revelaram que 59% e 37%, dos

¹² Relatório de fiscalização Nº 035207 de 03/10/2011 da 35ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

¹³ Relatório: 201602541 do Programa de Fiscalização em Entes Federativos – Ciclo V03°.

¹⁴ Relatório de Fiscalização Nº 40036 02/02/2015 da 40ª Etapa do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos.

municípios não capacitaram os membros do conselho, respectivamente. Resultados esses, ainda que insatisfatórios, apresentam-se melhores que os verificados para o estado do Pará.

Diante dessas constatações, a atuação dos conselhos é muito limitada. Os relatórios demonstraram que 96% dos municípios onde o desempenho dos conselhos foi fiscalizado se mostrou fraco ou pouco atuante. Aos conselhos compete fiscalizar toda a execução do PNAE, da aquisição passando pelo controle de armazenamento, oferta de merenda até a prestação de contas, portanto envolve complexas operações, daí a necessidade de capacitação e de forma continuada. As razões identificadas para a falta de atuação estão principalmente relacionadas a falta de capacitação dos membros do CAE e de infraestrutura, mas há também situações em que a falta de tempo foi alegada para que as reuniões não ocorressem.

Em algumas situações a fiscalização da CGU caracterizou a ausência de atuação como falta de interesse dos membros dos CAE ou até mesmo conduta omissa, contudo, ao mesmo tempo, nesses mesmos lugares se constatou falta de estrutura para o funcionamento dos conselhos e inexistência de capacitação.

Neste contexto frágil, o controle social é severamente comprometido. A governança relativa à participação das decisões sobre cardápio da merenda, da fiscalização das prestações de contas, da participação na construção e decisões sobre as chamadas públicas, dentre outras atuações atribuídas ao conselho não ocorre. As prerrogativas para exercer a chamada gestão pública democrática ou compartilhada, não ocorrem. Em geral, eles não elaboram e aprovam seus estatutos, não elaboram agendas das reuniões e reúnem pouco, e quando alguma visita acontece é geralmente nas escolas do ambiente urbano, as escolas da zona rural são as menos atendidas.

Os controles relativos aos processos de aquisição dos municípios, como não atendimento das aquisições mínimas da agricultura familiar, falta de merenda escolar, precariedade das instalações de armazenamento e elaboração da merenda, falta de nutricionistas ou em número insuficiente para o devido atendimento das demandas, a qualidade da alimentação ofertada, nada disso pode ser averiguado sem a atuação dos conselhos.

A prática das institucionalidades virtuosas previstas normativamente só pode ocorrer, no caso dos CAE, se forem promovidas pelas prefeituras. Quando essas deixam de ceder a estrutura necessária para o trabalho dos conselhos, suscitam a obstrução do exercício da governança participativa e conseqüentemente do efetivo controle social.

Considerações Finais

O trabalho buscou analisar a execução do PNAE nos municípios paraenses a partir das informações contidas nos relatórios da CGU. Os resultados mostraram muitos problemas na efetivação das dimensões avaliativas aqui propostas - Aquisição, Elaboração da Merenda e Conselho de Alimentação Escolar - que envolvem a realização do Programa. As dimensões analisadas mostraram o descumprimento das exigências legais e da oferta regular e adequada da merenda escolar, bem como, o não atendimento do quantitativo de profissionais de nutrição e ausência de atuação do CAE em todas as dimensões analisadas. A maioria dos municípios não cumprem com aquisição mínima dos 30% de alimentos da agricultura familiar, as estruturas que envolvem, armazenamento, produção e oferta da merenda das prefeituras e das escolas se apresentaram muito precárias. Nenhum município conseguiu atender o quantitativo exigido de nutricionistas por aluno e muitos não dispõem desse profissional. A maioria dos CAE foram constatados pela fiscalização como sem atuação, contudo, também foi identificado que a maioria dos municípios não deram estrutura para o conselho atuar e nenhum promoveu capacitação adequada para os conselheiros.

Dentre as dimensões analisadas todas se mostraram muito frágeis, ademais, a análise apenas pelo aspecto quantitativo simplifica uma questão que é complexa, contudo, os percentuais mais elevados de descumprimentos das exigências normativas do PNAE foram constatados na dimensão Elaboração da Merenda.

Essa dimensão se constitui no objeto fim do fluxo da execução e, portanto, os problemas e falhas do processo de efetivação do Programa se revelaram na falta de merenda ou fornecimento de alimentação em desacordo com as exigências do PNAE. Isso somado a outras falhas que podem ser consideradas como ineficiência de gestão municipal, relacionadas a falta de capacitação, estrutura ou instalações impróprias para armazenamento, elaboração e oferta da merenda.

Todavia, se o questionamento sobre as fragilidades das dimensões aqui analisadas, se voltarem para as fases anteriores à elaboração da merenda, o foco da fragilidade passa para o controle social, que no caso do PNAE é o CAE. Considerando seu papel de fiscalizar, deliberar, assessoramento, acompanhar aquisições da alimentação escolar, zelar pela qualidade dos alimentos, condições higiênicas, acompanhar a aceitabilidade dos cardápios oferecidos, além de receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo da prestação de contas do Programa, os resultados mostraram um conjunto de fragilidades que impedem o controle social de ser exercido.

Como os resultados mostraram a maioria das prefeituras não disponibilizam a estrutura

necessária para atuação dos CAE, dificultando a participação cidadã, bem como, do exercício de institucionalidades virtuosas.

A identificação dos problemas aqui apresentados contribuiu para melhor compreensão das dificuldades para a execução do PNAE no estado do Pará, contudo, ainda é necessário estudos relativos aos fatores que pesam para esse resultado, alguns deles apontados nesse trabalho como os de natureza institucional, tanto no que se refere ao capital social, quanto aos desenhos das políticas e seus regulamentos. Nestes termos, averiguar se a política pública de alimentação escolar da forma como está desenhada atende as diferenças regionais em termos de nível de desenvolvimento é uma questão relevante para o êxito do PNAE, para estudos posteriores.

Referências

- Aranha, A. L. M. (2019). Indicadores da qualidade da gestão pública local: mapeando falhas a partir de relatórios de auditoria. *Cadernos Enap*, 64, 82 p.
- Assis, T. R. D. P., França, A. G. D. M., & Coelho, A. D. M. (2019). Agricultura familiar e alimentação escolar: desafios para o acesso aos mercados institucionais em três municípios mineiros. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 57, 577-593.
- Barddal, F. M. E., & Torres, R. L. (2020). Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12.
- Bernardon, R., Schmitz, B. A. S., Recine, E. G. I., Rodrigues, M. L. C. F., & Gabriel, C. G. (2014). School gardens in the Distrito Federal, Brazil. *Revista de Nutrição*, (27) 2, 205–216.
- Brasil. (2011). Relatório De Fiscalização N° 034031 15/08/2011 PA-Primavera. . [S.l: s.n.], 2011.
- Brasil. (2017). Manual de orientações técnicas da atividade de auditoria interna governamental do poder executivo federal. . Brasília: [s.n.].
- Brasil. (2019a). Orientação Prática - Auditoria Anual de Contas. . Brasíliã (DF): [s.n.].
- Brasil. (2019b). Relatório de avaliação. Município de Currealinho - Exercício 2019. . [S.l: s.n.].
- Brasil. (2022). Portal CGU – Controladoria Geral da União. Recuperado de <https://governoaberto.cgu.gov.br/>
- Castro, T. G., Matos, E. L. C., Leite, M. S., Conde, W. L., Schuch, I., Veiga, J. ... Dutra, C. L. C. (2014). Características de gestão, funcionamento e cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar em escolas Kaingáng do Rio Grande do Sul, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, (30)11, 2401–2412.
- CFN. Conselho Federal de Nutrição. (2010). Resolução CFN n° 465/2010. Conselho Federal de Nutrição -CFN. [S.l: s.n.].
- Chaves, T. H. M., Maneschy, R. Q., & Barbosa, W. L. R. (2017). A aquisição de Alimentos para a Alimentação Escolar em Marapanim-Pa. *Revista Agroecossistemas*, 9(1), 147-156.
- Corrêa, R. S., Rockett, F. C., Rocha, P. B., Silva, V. L., Oliveira, V. R. (2017). Atuação do Nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Sul do Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, (22)2, 563–574.
- Fagundes, A., Gabriel, C. G., & Mendonça, I. A. (2018). Cardápios das escolas públicas *Revista Gestão e Secretariado (GeSec)*, São Paulo, SP, v. 14, n. 4, 2023, p. 4591-4614.

- municipais de Aracaju, Sergipe. *Revista Segurança Alimentar e Nutricional*. (25)2, 29–37.
- Ferreira, D. M., Barbosa, R. M. S., Finizola, N. C., Soares, D. D. S. B., Henriques, P., Pereira, S., ... & Dias, P. C. (2019). Perception of the operating agents about the Brazilian National School Feeding Program. *Revista de Saúde Pública*, 53.
- Ferri, C., Oliveira, M., & Stedile, N. L. R. (2017). Conselhos de Políticas Públicas: espaços legítimos de participação social na defesa das políticas públicas. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, 20(39), 61-61.
- FDNE. (2022). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Parceiros e Competências. Recuperado de [https://www.fnde.gov.br/component/k2/item/5234-parceiros-e-](https://www.fnde.gov.br/component/k2/item/5234-parceiros-e)
- Freire, A. N. (2019). As políticas públicas de educação no Brasil recente: um novo olhar sobre a educação do município de Ruy Barbosa-RN. *Revista Hipótese*, 2-12.
- Gregolin, M. R. P., dos Santos, C. S., Felippini, M. L., Mateus, M. A. F., & Christoffoli, P. I. (2017). Potencialidades e fragilidades do programa nacional de alimentação escolar–PNAE no território Cantuquiriguaçu (PR). *Revista Conexão UEPG*, 13(3), 548-567.
- Grisa, C., & Schneider, S. (2014). Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. *Revista de economia e sociologia rural*, 52, 125-146.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). Contas nacionais, 2020. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html>
- Jannuzzi, P. M. (2011). Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. *Revista Brasileira de Avaliação*, 1, 36-65.
- Kroth, D. C., Geremia, D. S., & Mussio, B. R. (2020). National School Feeding Program: a healthy public policy. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25, 4065-4076.
- Lei n. 11.947, de 16 de Junho de 2009. (2009). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Recuperado de <https://www.fnde.gov.br/index.php/legislacoes/institucional-leis/item/3345-lei-n-11947-de-16-de-junho-de-2009>
- Lopes, B. J., Doula, S. M., Martins, S., & de Paula, B. T. (2017). Análise das barreiras enfrentadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar nas Regiões Nordeste e Sudeste brasileiras. *GIGAPP Estudos Working Papers*, 4(72-78), 417-434.
- Lopes, B. J., & Doula, S. M. (2019). Deficiências no processo de compras governamentais do Programa Nacional de Alimentação Escolar e seus impactos no desenvolvimento local. *Desenvolvimento em Questão*, 17(48), 175-192.
- Lopes, B. J., Doula, S. M., de Paula, B. T., & Maciel, R. U. S. (2019). Análise das deficiências dos conselhos de alimentação escolar com base nos relatórios de fiscalização municipal da Controladoria Geral da União. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 15(7).
- Machado, P. M. D. O., Schmitz, B. D. A. S., González-Chica, D. A., Corso, A. C. T., Vasconcelos, F. D. A. G. D., & Gabriel, C. G. (2018). Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23, 4153-4164.
- Matias-Pereira, J. (2010). Governança no Setor Público. 1. ed. [S.l.]: Grupo GEN.
- MEC. Ministério da Educação. (2014). Programa contribui para política de combate à fome no

- Brasil. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/20800-programa-contribui-para-politica-de-combate-a-fome-no-brasil>
- Muniz, V. M., & Carvalho, A. T. (2007). O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba : um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa. *Revista de Nutrição*. (20)3, 285–296.
- North, D. C. Instituições, Mudança Institucional e Desempenho Econômico. 1. ed. São Paulo: [s.n.], 2018.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. Á. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de sociologia e política*, 24, 121-143.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2013). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Recuperado de <http://atlasbrasil.ipea.gov.br/2013/>
- Putnam, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 2006.
- Ramos, M. S., Maneschy, R. Q., Queiroz, J. F., Marques, M. D. N. C., & Chaves, T. H. M. (2017). Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar do município de Curuçá-PA: Desafios e perspectivas. *Revista Agroecossistemas*, 9(1), 131-146.
- Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. (2013). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, n. D, p. 1–44, 2013. Recuperado de <https://www.fnde.gov.br/ acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>
- Rocha, E. (2008). A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: F. T. VAZ (Ed.), 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social (pp. 131-148). Brasília; ANFIP.
- Silva, C. L. D., & Muniz, D. M. (2022). Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná. *Interações (Campo Grande)*, 23, 473-488.
- Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, 18, 27-41.
- Suzigan, W., & Garcia, R. Governança de sistemas de MPMES em clusters industriais. [S.l: s.n.], 2002.
- Triches, R. M., Baccarin, J. G., Figueredo, O. A. T., Führ, A. L., Mossmann, M. P., Silva, D. D., ... & Teo, C. R. P. A. (2018). Dificuldades e recursos de superação mobilizados por atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. *Abastecimento alimentar e mercados institucionais*. Chapecó: Editora da UFFS, 91–105.

Submetido em: 01.03.2023

Aceito em: 06.04.2023