

Revista de Nutrição



Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons. Fonte:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732013000300009&lng=pt&tln g=pt. Acesso em: 10 ago. 2020.

REFERÊNCIA

BANDEIRA, Luisete Moraes et al. Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 26. n. 3, p. 343-351, maio/jun. 2013. DOI:

<https://doi.org/10.1590/S1415-52732013000300009>. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732013000300009&lng=pt&tln g=pt. Acesso em: 10 ago. 2020.

Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Analysis of the School Food Council conclusive reports on the implementation of the National School Food Program

Luisete Moraes BANDEIRA¹

Carolina Martins dos Santos CHAGAS¹

Muriel Bauermann GUBERT^{1,2}

Natacha TORAL^{1,2}

Renata Alves MONTEIRO^{1,2}

RESUMO

Objetivo

Analisar as informações contidas nos pareceres dos Conselhos de Alimentação Escolar de todo o Brasil sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Métodos

Estudo quantiquantitativo que analisa 4 256 pareceres na fase quantitativa e 2 299 na qualitativa, referentes ao ano de 2009. Também foram analisados 4 135 Demonstrativos Sintéticos Anuais, que tratam da execução físico-financeira do Programa. Na fase qualitativa, investigou-se o conteúdo dos pareceres por meio da técnica de análise de conteúdo.

Resultados

A análise quantitativa mostrou que, em 24,4% (n=1 009) das localidades, não houve contrapartida da entidade executora na compra de gêneros alimentícios, e a maioria dos pareceres (78,7%, n=3 348) apresentou assinatura de apenas um conselheiro. A análise qualitativa dos pareceres apontou que 64,5% (n=1 483) das localidades brasileiras adotavam a gestão centralizada e que 23,9% (n=549) das entidades executoras investiam recursos próprios na compra de gêneros alimentícios. A modalidade de licitação mais frequente foi o pregão (32,7%,

¹ Universidade de Brasília, Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar. Brasília, DF, Brasil.

² Universidade de Brasília, Faculdade de Ciências da Saúde, Departamento de Nutrição. Campus Universitário Darcy Ribeiro, 90910-900, Brasília, DF, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: RA MONTEIRO. E-mail: <renatamonteiro@unb.br>.

n=751), e apenas 4,9% (n=112) dos pareceres afirmaram realizar a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar. Entre as atribuições dos conselhos, ressaltaram-se a análise da prestação de contas (59,1%, n=1.359) e o acompanhamento da elaboração dos cardápios (36,5%, n=838) como sendo as mais frequentes.

Conclusão

A execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar em suas diferentes vertentes foi evidenciada pela análise dos pareceres dos Conselhos de Alimentação Escolar e dos Demonstrativos Sintéticos Anuais, caracterizando-os como instrumentos de monitoramento do Programa. Os achados servem de subsídio para estratégias de melhoria da qualidade da alimentação escolar e fortalecimento do Conselho de Alimentação Escolar.

Termos de indexação: Alimentação escolar. Conselho. Pesquisa qualitativa. Programas e políticas de nutrição e alimentação.

ABSTRACT

Objective

This study analyzed the conclusive reports of the Brazilian School Food Council on the implementation of the National School Food Program.

Methods

This quantitative and qualitative study analyzed 4,256 reports in the quantitative phase and 2,299 reports in the qualitative phase. The reports were issued in 2009. A total of 4,135 annual synthetic statements on physical and financial implementation of the Program were also analyzed. The reports were analyzed in the qualitative phase by content analysis.

Results

Quantitative analysis showed that the implementing party provided no consideration for food purchase in 24.4% (n=1,009) of the locations, and 78.7% (n=3,348) of the reports were signed by a single council member. Qualitative analysis of the reports showed that 64.5% (n=1,483) of the locations were under a central management and that 23.9% (n=549) of the implementing parties purchased food with their own funds. Most auctions were open ascending price auctions (32.7%, n=751) and only 4.9% (n=112) of the reports disclosed buying foods from family farms. The main council responsibilities are analyzing the expense reports (59.1%, n=1,359) and following menu development (36.5%, n=838).

Conclusion

Execution of the different parts of the National School Food Program was evidenced by analyzing the School Food Council reports and annual synthetic statements, which characterized them as program-monitoring tools. The findings may help to support the strategies used for improving the quality of school food and strengthening the School Food Council.

Indexing terms: School food. Council. Qualitative research. Food and nutrition programs and policies.

INTRODUÇÃO

São ofertadas, atualmente, refeições para 45,6 milhões de alunos de escolas públicas da educação básica do Brasil, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que possui mais de 50 anos de história¹. Seu objetivo é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial infantil, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos mediante a oferta de refeições que cubram suas necessidades

nutricionais durante o período letivo e as ações de educação alimentar e nutricional².

No decorrer desses anos, o programa vem apresentando significativa evolução, destacando-se que, na década de 1980, ocorreram iniciativas de descentralização. No entanto, somente em 1994, houve a descentralização financeira do PNAE e a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) por meio da Lei nº 8.913/94^{3,4}. Os CAE têm papel fundamental na execução do Programa e se caracterizam como uma instância

colegiada deliberativa, em nível municipal e estadual, com o papel de realizar o controle social do PNAE². Entende-se por controle social a prática social que supõe a participação de diferentes setores sociais, em todos os níveis de organização da sociedade, não se dando essa participação de forma difusa, mas institucionalizada⁵.

Os Conselhos de Alimentação Escolar são geralmente compostos por um representante do poder executivo, dois pais de alunos, dois membros da sociedade civil organizada e dois trabalhadores da educação (docentes ou discentes). O mandato do conselheiro é de quatro anos: ele deve realizar as atividades de acompanhamento e fiscalização do Programa e dos recursos destinados à alimentação escolar; zelar pela qualidade dos alimentos, especialmente quanto às questões higiênico-sanitárias e pela aceitabilidade dos cardápios oferecidos. Cabe ao CAE também receber o relatório anual de gestão e elaborar o parecer conclusivo sobre a execução do Programa².

Quanto à última atividade, destaca-se que, desde 2000, os Conselhos assumiram a atividade de elaboração do parecer conclusivo sobre a execução do PNAE⁶, mas somente em 2004 foi disponibilizado o primeiro roteiro para elaboração desse parecer⁷, que sofreu pequenas alterações em 2005⁸, sendo totalmente reformulado em 2009². O parecer deve apresentar registros sobre a análise da documentação de prestação de contas entregue ao Conselho pela Entidade Executora (EE) - Secretarias de Educação. Dessa forma, informações quanto à execução dos recursos financeiros referentes à conta do PNAE, dados sobre as atividades do CAE, e informações sobre o controle de qualidade, características e teste de aceitabilidade do cardápio são itens que devem ser descritos nos pareceres. Pela breve descrição do conteúdo desse documento, é possível observar sua importância para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão gerenciador do PNAE, uma vez que é por seu intermédio que o Governo Federal é informado sobre a execução do Programa nas localidades brasileiras, sob o ponto de vista dos conselheiros⁹.

Em 2002, realizou-se uma auditoria integrada entre Tribunal de Contas da União (TCU) e FNDE dos exercícios de 2000 e 2001, abrangendo 58 prefeituras e 9 secretarias estaduais de educação, para avaliar a execução do PNAE e o controle social implementado. Segundo o relatório, os CAE costumam aprovar as prestações de contas sem avaliar aspectos básicos sobre a execução do Programa. Os resultados apontaram que 57% dos conselhos não analisaram questões relacionadas à aquisição da alimentação escolar, tendo sido o parecer, na maior parte dos casos, sumário, uma vez que o CAE concluiu pela aprovação das contas¹⁰.

Além do parecer, outro documento de relevância para o PNAE é o Demonstrativo Sintético Anual (DSA) da execução físico-financeira, cujo preenchimento é feito pela Entidade Executora. Ele é um dos documentos utilizados pelo CAE para a elaboração do parecer e aprovação da prestação de contas, juntamente com o relatório anual de gestão do PNAE, extratos bancários da conta do Programa e conciliação bancária, se for o caso, além de outros documentos que o CAE julgar necessário (edital de licitação, notas fiscais)².

Com base no exposto, a presente pesquisa teve como objetivo analisar as informações contidas nos pareceres dos CAE de todo o Brasil, já que o acompanhamento da execução do PNAE pela sociedade é essencial para seu aprimoramento.

MÉTODOS

Foi realizado estudo transversal descritivo, no segundo semestre de 2010, utilizando-se como fonte de dados os pareceres conclusivos dos CAE e os DSA da execução físico-financeira de todas as EE - Secretarias de Educação dos municípios e estados brasileiros, que enviaram esses documentos ao FNDE. Para apresentação dos dados, optou-se pela divisão do trabalho em duas etapas: uma primeira etapa composta por análise quantitativa e uma segunda, com análise qualitativa.

A análise quantitativa foi realizada avaliando-se todos os pareceres dos CAE (n=4 256) e todos os DSA (n=4 135) enviados pelas Entidades Executoras ao FNDE no ano de 2010, referentes à execução do Programa no ano de 2009. Apenas 19 Secretarias Estaduais de Educação enviaram o parecer, sendo os demais oriundos de Secretarias Municipais de Educação. A análise quantitativa compreendeu procedimentos de sistematização e categorização das informações constantes nos pareceres, com destaque para as informações preliminares e estruturais do documento. Para tanto, formulou-se e testou-se, por meio de estudo-piloto, um instrumento composto por dez questões fechadas: seis referentes ao DSA, sobre o modelo de demonstrativo adotado, a clientela atendida pelo Programa, o saldo da execução financeira, a aplicação financeira, a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar e o valor gasto pela entidade executora na compra de gêneros alimentícios; e quatro referentes ao parecer do CAE, incluindo informações sobre o roteiro adotado para elaboração do parecer, o conteúdo, a conclusão e a assinatura desse documento.

Na etapa qualitativa investigaram-se, de forma aprofundada, as informações relatadas nos pareceres, ou seja, o conteúdo descritivo sobre a execução do PNAE, com o propósito de conhecer a percepção do CAE a cerca da execução do Programa nos estados e municípios brasileiros a partir do parecer conclusivo do CAE. Para tanto, utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo proposta por Bardin¹¹, na modalidade Análise Temática, que implica em “descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação, cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objeto analítico visado”¹² (p.209).

Considerando a complexidade da técnica adotada e o número de analistas da equipe, foram analisados 2 299 pareceres dos CAE, equivalentes a 54% do total de pareceres analisados na fase quantitativa, sendo esta amostra aleatória e estratificada por unidade da federação. A análise qualitativa obedeceu às seguintes etapas: 1) seleção

aleatória da amostra, realizada por meio do pacote estatístico *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS); 2) análise dos pareceres, segundo o instrumento de categorização elaborado no estudo-piloto; 3) realização de testes de concordância entre os analistas a fim de manter consenso e coerência na análise.

Considerou-se importante para essa etapa o desenvolvimento de um estudo-piloto, já que a técnica adotada exigia a saturação das informações contidas no material analisado, caracterizando-se como etapa fundamental para a posterior sistematização do conteúdo. No estudo-piloto, analisaram-se 506 pareceres (11,8% do total) e foram seguidos os seguintes passos: 1) sistematização do plano de análise; 2) construção da matriz de análise; e 3) elaboração dos instrumentos de categorização. Essas etapas estão descritas a seguir:

1) *Sistematização do plano de análise*: construção de plano baseado na identificação e no registro dos trechos dos pareceres que ilustravam categorias de análise, ou seja, as unidades de contexto e os respectivos núcleos de sentido.

2) *Construção da matriz de análise*: organização e sistematização das temáticas a serem pesquisadas, caracterizando-se como um esqueleto do instrumento de análise, composto pelos eixos temáticos e respectivas categorias a serem analisadas nos pareceres.

3) *Instrumentos de categorização*: elaboração de instrumento de categorização que permitiu a realização da análise qualitativa, baseado no Plano de Análise e na Matriz de Análise. O instrumento foi composto por 34 questões que versavam sobre forma de gestão, execução financeira, agricultura familiar, regularização na distribuição e características do cardápio, qualidade da alimentação oferecida, aceitabilidade e adesão à alimentação escolar, avaliação nutricional, atribuições do CAE, não conformidades e informações complementares.

Os dados coletados nas fases quantitativa e qualitativa foram analisados por meio do pacote

estatístico SPSS versão 17.0, sendo apresentados neste artigo na forma de distribuição de frequência absoluta e percentual das variáveis e indicadores investigados.

RESULTADOS

Na análise qualitativa dos DSA observou-se que 56,8% (n=2 350) não citavam a compra da agricultura familiar, sendo esse percentual maior na região Sudeste (60,4%, n=739). A maioria (75,5%, n=3 121) citou que houve contrapartida da Entidade Executora na compra de gêneros alimentícios, sendo esse percentual também maior na Região Sudeste (89,0%, n=1 088) (Tabela 1).

Do total de pareceres analisados na fase quantitativa (n=4 256), apenas 12 (0,3%) apresentaram como conclusão “reprovado”, sendo 10 destes de Entidades Executoras da Região Nordeste. A maioria dos pareceres (78,7%, n=3 348) apresentou assinatura de apenas um conselheiro, apesar de o roteiro sugerir que todos os conselheiros assinem o parecer. Esse percentual também foi maior na Região Nordeste (82,2%, n=1 143).

Etapa qualitativa

Em relação à forma de gestão adotada pela Entidade Executora, a maioria dos pareceres

(64,5%, n=1 483) relatou a gestão centralizada, e a Região Sul apresentou maior percentual para essa gestão (73,9%, n=333).

Apenas 23,9% (n=549) dos pareceres relataram que a Entidade Executora realizava contrapartida em gêneros alimentícios para a alimentação dos escolares, sendo o maior percentual observado para a região Sul (27,1%, n=122). Verificou-se que 36,8% (n=846) relataram a ocorrência de aplicação financeira do dinheiro transferido pelo FNDE, com maior percentual constatado novamente na Região Sul (45,1%, n=204). Houve baixa frequência do relato de compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar: 4,9% (n=112), sendo que mais uma vez se destacou a Região Sul, visto que 8,6% (n=39) dos pareceres dessa região trouxeram tal relato. A modalidade de licitação mais frequente no País, de acordo com os pareceres, foi o pregão (32,7%, n=751), seguido de carta-convite (19,7%, n=452) e tomada de preços (10,5%, n=241).

Somente 15,7% (n=360) dos documentos apresentaram relatos sobre controle de estoque e 40,2% (n=925) relataram ser o nutricionista o responsável pela elaboração do cardápio. Novamente a Região Sul destaca-se com os maiores percentuais relativos a ambos os relatos: 20,4% (n=92) e 51,4% (n=232), respectivamente.

Em relação às características do cardápio, 10,0% (n=230) dos documentos apontaram que ele atendia às necessidades nutricionais pre-co-

Tabela 1. Frequência do cumprimento das exigências da Resolução FNDE nº 38 a partir da análise qualitativa dos Demonstrativos Sintéticos Anuais, elaborados pelas Entidades Executoras dos municípios, estados e Distrito Federal, 2009.

Cumprimento das Exigências a partir do DSA	Saldo financeiro apurado no exercício		Aplicação financeira		Compra de alimentos oriundos da agricultura familiar		Contrapartida da Entidade Executora na compra de gêneros alimentícios	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Houve	3 173	76,7	2 505	60,6	359	8,7	3 121	75,5
Não houve	942	22,7	1 610	38,9	2 350	56,8	1 009	24,4
Illegível	20	0,5	20	0,5	7	0,2	5	0,1
Não se aplica ao DSA antigo*	0	0,0	0	0,0	1 419	34,3	0	0,0
Total DSA analisados	4 135	100,0	4 135	100,0	4 135	100,0	4 135	100,0

Nota: *Foi marcada a opção “não se aplica ao DSA antigo” quando o Demonstrativo seguia o roteiro antigo, o qual não possui espaço para informar o valor gasto com a compra de alimentos oriundos da Agricultura Familiar. DSA: Demonstrativo Sintético Anual; FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

nizadas pelo PNAE; 51,4% (n=1 181) informaram que a quantidade de gêneros alimentícios era suficiente para o preparo e oferta da refeição para todos os alunos; 7,0% (n=156) referiram atender ao *per capita* de frutas e hortaliças recomendado de 200g/aluno/semana; 52,0% (n=1 196) afirmaram que o cardápio era bem aceito; 14,2% (n=326), que o cardápio respeitava a cultura alimentar da localidade e apenas 2,1% (n=48%) relataram que o cardápio atendia as necessidades específicas dos alunos, como casos de diabetes e doença celíaca. Para grande parte das características do cardápio, observou-se maior percentual de relato positivo nos pareceres da Região Sul (13,3%, 56,8%, 13,8%, 58,8%, 20,0% respectivamente), exceto para a última característica citada - se o cardápio atendia as necessidades específicas - para a qual se encontrou maior percentual de relato nos pareceres da Região Sudeste (3,9%, n=20).

Quanto às atividades realizadas pelo nutricionista informadas nos pareceres, destacou-se o acompanhamento da aquisição, preparação e distribuição da alimentação escolar (25,9%, n=595), seguida de educação nutricional (11,5%, n=265), das atribuições previstas na Resolução CFN nº 358/2005¹³ (9,3%, n=215), e coordenação do diagnóstico nutricional (5,6%, n=129).

O controle dos gêneros alimentícios (validade, características organolépticas, sensoriais) foi a etapa relatada com maior frequência (71,2%, n=1 637), seguida do controle de qualidade do armazenamento (40,9%, n=940), realização de inspeção pela Vigilância Sanitária (termo de compromisso) (27,2%, n=625) e controle de qualidade no que diz respeito aos manipuladores de alimentos (21,4%, n=491).

Cerca de 25,0% (n= 575) dos documentos relataram a aplicação do teste de aceitabilidade; e a Região Centro-Oeste destacou-se com maior percentual (31,8%, n=77). Apenas 2,1% (n=70) dos pareceres relataram a adoção do método escala hedônica, e 1,2% (n= 28) de resto-ingestão. Dos pareceres que trouxeram relatos sobre o índice de adesão (9,9%, n=228), 5,9% (n=136)

relataram percentual de adesão no intervalo entre 76,0%-100,0%; outros 0,2% (n=5) entre 51,0%-75,0%; 1,8% (n=41) relatou que esse controle não é realizado, e 2,0% (n=46) não apresentaram relatos claros a respeito dessa informação.

Quanto às atribuições do CAE no exercício do controle social do Programa, destacou-se com maior frequência a análise da prestação de contas (59,1%, n=1 359), maior percentual observado nos documentos da Região Nordeste (71,7%, n=603), seguida do acompanhamento/participação na elaboração dos cardápios (36,5%, n=838), maior percentual observado nos pareceres da Região Sul (41,0%, n=185); realização de reuniões (34,5%, n=793) e visita às escolas (26,9%, n=618) - maiores percentuais observados também nos pareceres da Região Sul (40,6% e 31,5% respectivamente). A maioria dos pareceres (87,4%, n=2 010) não informou inconformidades na execução do Programa; contudo a informação quanto ao "não atendimento dos 200 dias letivos" pelo Programa foi constatada em 1,0% (n=24) dos relatos.

Percentual elevado dos documentos (87,6%, n=2 014) não apresentou solicitações ou reclamações. Porém, 7,1% (n=163) dos pareceres relataram a dificuldade do CAE na realização de suas atribuições, seguido da inexistência/inadequação da estrutura das escolas em termos de equipamentos/utensílios (3,7%, n=85) e a falta de treinamento/capacitação para os membros do CAE (2,6%, n=59). Nas informações complementares colhidas dos pareceres, destaca-se o apoio de outros programas/projetos que auxiliam o PNAE (Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, hortas, Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, Saúde Escolar e outros) com 6,2% (n=263) de frequência. Destaca-se ainda a frequência de pareceres de diferentes municípios que apresentaram conteúdos iguais ou similares: 5,8% (n=246).

DISCUSSÃO

Por meio das etapas quantitativa e qualitativa previstas neste estudo, foi possível analisar

diversas informações apresentadas nos pareceres dos CAE e dos DSA, o que reforçou a importância de tais instrumentos para o monitoramento do PNAE em todo o País. Acredita-se que, a partir dos achados deste estudo, diferentes ações possam ser adotadas pelo órgão gestor e pelos próprios CAE de forma a contribuir para um melhor acompanhamento do Programa e, conseqüentemente, para sua melhor execução e maior benefício da gestão e dos escolares.

Na primeira etapa, segundo os dados coletados nos DSA, a maioria (76,7%, n=3 173) registrou que houve saldo financeiro ao final do exercício. Esse resultado ressalta a necessidade de maior orientação dos gestores para proceder ao investimento total dos recursos, muitas vezes já escassos, na alimentação escolar local. Destaca-se ainda a importância de estudos que investiguem as causas que levam as Entidades Executoras a não utilizarem todo o recurso repassado pelo FNDE.

Um dado positivo encontrado na análise do DSA foi o elevado percentual de documentos que relataram haver contrapartida (75,5%, n=3 121), ou seja, investimento de recursos próprios da Entidade Executora na compra de gêneros alimentícios. Dados semelhantes foram encontrados no estudo de Belik & Chaim¹⁴, que avaliou o perfil da gestão pública municipal do PNAE em 670 prefeituras inscritas no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, entre os anos de 2004 e 2005, e observou que a maioria investia recursos próprios na compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar (90,1% em 2004 e 84% em 2005).

Destaca-se que apenas 8,7% (n=359) dos DSA informaram que é realizada a compra de alimentos oriundos da agricultura familiar. É importante salientar que os dados deste estudo são dos documentos referentes à execução do Programa no ano de 2009, ano em que foi publicada a Resolução CD/FNDE nº 38/2009², que estabelece que, no mínimo, 30,0% do recurso repassado pelo FNDE às Entidades Executoras devem ser empregados na compra de alimentos

oriundos da agricultura familiar. Dessa forma, justifica-se o baixo percentual encontrado de relatos sobre esse assunto e acredita-se que, em análises de dados mais recentes, esse percentual tenda a aumentar com os investimentos ocorridos para a maior participação de tais alimentos no PNAE.

Em relação à análise dos pareceres, observou-se que poucos reprovaram a execução do Programa (0,3%, n=12). Esse dado também merece ser investigado, pois o controle social do PNAE é exercido pelos CAE, os quais são instâncias autônomas que devem acompanhar a execução do Programa². Também se observou que a maioria dos documentos traz a assinatura de apenas um conselheiro, e que desde 2009 o FNDE solicita que todos os conselheiros assinem o documento³. Acredita-se que a assinatura de todos reforce o consenso obtido pelo CAE para a elaboração do parecer, conferindo maior confiabilidade às informações apresentadas.

Por meio da etapa qualitativa do presente estudo, destaca-se o resultado encontrado quanto à forma de gestão adotada pelas Entidades Executoras (centralizada em 64,5% dos documentos). O achado corrobora com o estudo de Belik & Chaim¹⁴, no qual se observou que a forma de gestão preponderante entre os municípios estudados é a centralizada. Segundo Belik & Chaim¹⁴, uma grande vantagem dessa forma de gestão é a possibilidade de se realizar um controle eficaz de todo o processo e garantir que a qualidade dos produtos e dos cardápios seja aplicada em todas as escolas do município. Além disso, a centralização confere um maior poder de negociação da prefeitura perante os fornecedores, o que pode levar a uma redução de gastos, considerando o grande volume de compra.

Considera-se preocupante o baixo percentual de relatos sobre a realização de controle de estoque (15,7%). A ausência dessa atividade reflete a falta de planejamento das compras e de pessoal especializado na guarda e na organização tanto administrativa quanto funcional¹⁵, podendo, portanto, o dinheiro público ser transformado em material estocado ou desviado.

Da mesma forma, as informações analisadas acerca das características do cardápio revelaram insuficiência de relatos quanto ao atendimento das necessidades nutricionais, do *per capita* de frutas e hortaliças, da cultura alimentar e das necessidades específicas. Essa situação indica que o Conselho pode não conhecer com detalhes as características do cardápio. Além disso, também foram encontrados baixos percentuais de relatos sobre as atividades desenvolvidas pelo nutricionista.

Poucos pareceres trouxeram informação quanto à adesão dos alunos à alimentação escolar (9,9%, n=228); destes, a maioria relatou que o percentual de adesão encontrava-se no intervalo de 76,0% a 100,0%, superior ao observado por Pipitone *et al.*¹⁶ em dez municípios brasileiros, que verificaram apenas 46,0% de adesão (escolares que consomem diariamente a alimentação escolar). No roteiro para elaboração do parecer², solicita-se que os conselheiros informem o percentual médio de adesão de todas as escolas atendidas pela Entidade Executora. Esse documento também descreve como deve ser calculado esse índice, que nada mais é do que o percentual equivalente ao número de alunos presentes na escola que optaram por consumir a alimentação escolar.

Dentre as atribuições do CAE, ficou evidenciada que a análise da prestação de contas é considerada a principal atividade ou a mais frequentemente realizada pelos conselheiros, semelhante ao já evidenciado em estudos anteriores^{14,16,17}. Contudo, caberia aprofundar futuramente a investigação sobre o conhecimento pleno dos conselheiros a respeito da ampla gama de atribuições previstas a eles para o exercício do controle social do Programa, considerando que tal população e exercício têm sido alvo de escassos estudos.

Importante ressaltar também que os resultados encontrados na análise qualitativa dos pareceres divergem dos resultados encontrados na análise do DSA, no que se refere à contrapartida da Entidade Executora em gêneros alimentícios para a alimentação escolar, realização de aplica-

ção financeira e compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar. Dessa forma, é necessário reforçar a necessidade de o CAE atentar para a informação constante no DSA, tendo em vista que se trata de um documento que deve ser consultado previamente à elaboração do parecer, inclusive para o fornecimento de subsídios para o relato e aprovação da prestação de contas pelos conselheiros². Em caso de divergências, o CAE deve registrar o fato claramente nos pareceres.

Foram aspectos limitantes desta pesquisa os entraves encontrados no acesso aos documentos-fonte do estudo (pareceres e DSA) - tendo em vista a proteção conferida a eles pelo órgão gestor -, o curto período de tempo previsto para a execução do estudo e a quantidade reduzida de analistas. Contudo, foram envidados todos os esforços de forma a superar tais barreiras, obtendo-se êxito no alcance do objetivo proposto.

CONCLUSÃO

Os dados obtidos no estudo reforçam que o parecer conclusivo do CAE, em conjunto com o DSA, são valiosos instrumentos de controle social do PNAE, na medida em que possibilitam uma ampla visão de diferentes setores do Programa: área financeira, de alimentação e nutrição, monitoramento e avaliação do PNAE. Acredita-se que tanto o parecer como o DSA sejam ferramentas fundamentais para o monitoramento do PNAE e sugere-se que estudos semelhantes ao descrito sejam realizados de forma sistemática para o acompanhamento de sua evolução. Os resultados obtidos podem contribuir com ações estruturantes de fortalecimento do CAE, e, conseqüentemente, promover futuras melhorias da qualidade da alimentação escolar em todo Brasil.

REFERÊNCIAS

1. Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados estatísticos. Brasília: FNDE; [s.d]. [acesso 2011 nov 18]. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-dados-estatisticos>>.

2. Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial da União. 2009 17; Seção 1.
3. Brasil. Presidência da República. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Diário Oficial da União. 1994 13 jul; Seção 1.
4. Draibe SM. Descentralização das políticas sociais: o que ensinam as experiências recentes da merenda escolar, do dinheiro na escola e da TV Escola. Campinas: Unicamp; 1998. Cadernos de Pesquisa, nº 36.
5. Arouca ASS. O planejamento de saúde em uma sociedade em transição. Saúde Debate. 1987; 11(1):15-18.
6. Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 15, de 25 de agosto de 2000. Estabelecer os critérios e as formas de transferência dos recursos financeiros às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, às prefeituras municipais e às escolas federais, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial da União. 2000 28 ago; Seção 1.
7. Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 38, de 23 de agosto de 2004. Estabelecer critérios para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE. Diário Oficial da União. 2000 25 ago; Seção 1.
8. Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 21, de 27 de maio de 2005. Estabelecer critérios para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE. Diário Oficial da União. 2005 30 maio; Seção 1.
9. Brasil. Tribunal de Contas da União. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar. 3ª ed. Brasília: TCU; 2005.
10. Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão Plenário 158, de 26 de fevereiro de 2003. Auditoria integrada no FNDE: avaliação da execução e da sistemática de controle do PNAE. Diário Oficial da União. 2003. Seção 1.
11. Bardin L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70; 1997.
12. Minayo MCS. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec; 2007.
13. Brasil. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução nº 358/2005. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Brasília: CFN; 2005.
14. Belik W, Chaim NA. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. Rev Nutr. 2009, 22(5):595-607. doi: 10.1590/S1415-52732009000500001.
15. Abreu ES, Spinelli MGM, Zanardi AMP. Gestão de unidades de alimentação e nutrição: um modo de fazer. São Paulo: Metha; 2003.
16. Pipitone MAP, Ometto AMH, Silva MV, Sturion GL, Furtuoso MCO, Oetterer M. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. Rev Nutr. 2003; 16(2):143-54. doi: 10.1590/S1415-52732003000200001.
17. Santos LMP, Santos SMC, Santana LAA, Henrique FCS, Mazza RPD, Santos LAS, *et al.* Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cad Saúde Pública. 2007; 23(11):2681-93.

Recebido em: 29/11/2011
 Versão final em: 4/7/2012
 Aprovado em: 25/8/2012

