

PLATAFORMA CONVIVA EDUCAÇÃO E A GESTÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: ORIENTAÇÕES, USOS E CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS¹

*Maria Juliana Chaves de Sousa **

*Jonas da Silva Rodrigues ***

RESUMO: Este artigo tem o objetivo de identificar os usos, as contribuições e limitações da Plataforma Conviva Educação direcionadas às capacidades estatais locais para a gestão da alimentação escolar, dado que a oferta de alimentação escolar de qualidade exige das Secretarias Municipais de Educação (SMEs) capacidades técnicas e relacionais para o cumprimento das prerrogativas legais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). De natureza qualitativa, o estudo adota a análise documental, tendo como fontes o Tutorial relativo à gestão da alimentação escolar disponibilizado pela Plataforma Conviva e registros audiovisuais publicados em seu canal no YouTube. A análise é orientada pelo conceito de capacidades estatais municipais em suas dimensões técnico-administrativa e político-relacional (Abrucio; Segatto, 2021). Os resultados revelam três modos distintos de uso da Plataforma, todos indicativos das fragilidades estruturais das SMEs na gestão da alimentação escolar. Conclui-se que a Plataforma Conviva Educação constitui um instrumento de capacidade exógena relevante, capaz de qualificar procedimentos e suprir lacunas formativas, mas é insuficiente para substituir a construção de capacidade estatal local de caráter permanente, evidenciando as assimetrias institucionais entre os sistemas municipais de educação brasileiros.

PALAVRAS-CHAVE: gestão educacional municipal. Capacidades estatais municipais. Plataforma Conviva Educação. Alimentação escolar. PNAE.

CONVIVA EDUCAÇÃO PLATFORM AND SCHOOL FEEDING MANAGEMENT: GUIDELINES, USES, AND MUNICIPAL STATE CAPACITIES

ABSTRACT: This article aims to identify the uses, contributions, and limitations of the Conviva Educação Platform with regard to local state capacities for school feeding management, given that the provision of quality school meals requires Municipal Departments of Education (SMEs) to possess technical and relational capacities to fulfill the legal prerogatives of the National School Feeding Program (PNAE). Qualitative in nature, the study adopts documentary analysis, drawing on the tutorial on school feeding management provided by the Conviva Platform and audiovisual materials published on its YouTube channel. The analysis is guided by the concept of municipal state capacities in their technical-administrative and political-relational dimensions (Abrucio; Segatto, 2021). The results reveal three distinct modes of using the Platform, all indicative of the structural weaknesses of SMEs in school feeding management. It is concluded that the Conviva Educação Platform constitutes a relevant instrument of exogenous capacity, capable of improving procedures and filling training gaps, but it is insufficient to replace the construction of permanent local state capacity, thereby revealing the institutional asymmetries among Brazilian municipal education systems.

KEYWORDS: municipal educational management. Municipal state capacities; Conviva Educação Platform. School feeding. PNAE.

¹ Este artigo resulta de discussões teóricas comuns desenvolvidas em pesquisas de doutorado, ainda em desenvolvimento, vinculadas à FEUSP e ao PPGEdU/UFPE, que convergem na análise das capacidades estatais locais (estaduais e municipais) no campo da gestão educacional brasileira.

* Mestre em Educação (UEFS) e doutoranda em Educação (USP); Universidade de São Paulo; mariajulianachaves@gmail.com; <https://orcid.org/0009-0007-2927-600X>.

** Mestre em Educação (UFPE) e doutorando em Educação (PPGEdU/UFPE); Universidade Federal de Pernambuco; rdgsjonas@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0001-6963-3680>.

Introdução

A oferta de alimentação escolar representa uma das maiores políticas educacionais do país, inserindo-se no conjunto de ações governamentais voltadas à educação básica. Sua amplitude vai além dos expressivos recursos financeiros envolvidos no fornecimento do serviço nas escolas, abrange equipes técnicas das Secretarias Municipais de Educação (SMEs), servidores das unidades de ensino, nutricionistas, engenheiros(as) de alimentos, agricultores(as), associações rurais, comerciantes e profissionais que atuam na comunicação e na distribuição, tendo como destinatário final os estudantes, público a quem o serviço se destina.

Do ponto de vista legal, a garantia da alimentação como direito fundamental e dever do Estado encontra amparo na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), especificamente nos Arts. 6º e 208. Em complementação ao texto constitucional, a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, estabelece as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), disciplinando a descentralização dos recursos e a obrigatoriedade de acompanhamento por nutricionista como responsável técnico pelo programa. Mais recentemente, a Resolução CD/FNDE n.º 4, de 26 de fevereiro de 2026², consolidou o marco normativo vigente para a gestão e a oferta da alimentação escolar, substituindo resoluções anteriores e introduzindo regras mais rigorosas quanto aos padrões alimentares exigidos.

Ocorre que o cumprimento dessas prerrogativas legais impõe às SMEs exigências técnicas e administrativas de considerável complexidade, que nem sempre encontram respaldo nas capacidades estatais instaladas nos municípios brasileiros. Estudos sobre as capacidades estatais na gestão educacional municipal demonstram que a baixa autonomia das Secretarias representa obstáculo à construção de capacidade interna para gerenciar orçamentos, transferências intergovernamentais, compras e prestação de contas, além de dificultar a implementação das políticas definidas pelas próprias áreas pedagógicas das Secretarias (Abrucio; Segatto, 2021). Essa fragilidade se acentua no campo da alimentação escolar, cuja execução exige articulação multissetorial, domínio normativo específico e continuidade administrativa, que são condições frequentemente ausentes nos sistemas municipais de menor porte ou com menor renda *per capita* (Abrucio; Segatto, 2021). Frente a esse cenário, instrumentos de apoio à gestão, como plataformas digitais e materiais formativos direcionados aos Dirigentes Municipais de Educação (DMEs), emergem como estratégias relevantes para mitigar tais lacunas e orientar a implementação local do PNAE.

Diante desse quadro, torna-se relevante investigar como os DMEs respondem, no plano administrativo, às exigências legais do PNAE e às demandas locais pela oferta de merenda escolar de qualidade. Desse modo, a pergunta que orienta este estudo é: em que medida a Plataforma Conviva

² Tanto esta Resolução, quanto a Lei n.º 15.226/2025 que altera a Lei n.º 11.947/09, não estão presentes no Tutorial sobre a gestão da alimentação escolar do Conviva que foi divulgado em 2018, e que ainda não foi atualizado. Em suma, as alterações tratam do aumento da obrigatoriedade de compra mínima de alimentos da agricultura familiar de 30% para 45% dos recursos federais; do prazo de validade dos produtos no momento do recebimento pela escola que deve ser de, no mínimo, 50% do prazo total de validade do produto, ficando proibida a compra de produtos como refrigerantes, néctares, bebidas artificiais, balas, biscoitos recheados, bolos com cobertura e temperos com glutamato monossódico; e da garantia do atendimento a estudantes com necessidades alimentares especiais (diabetes, hipertensão, alergias, intolerâncias) com base em laudo médico.

Educação contribui para o fortalecimento das capacidades estatais locais na gestão da alimentação escolar nos sistemas municipais de educação, e quais são os limites dessa contribuição? Como objetivo geral, pretende-se identificar os usos, as contribuições e limitações da Plataforma Conviva Educação direcionadas às capacidades estatais locais para a gestão da alimentação escolar. Para tanto, os objetivos específicos compreendem: analisar o material formativo disponibilizado pela Plataforma Conviva para a gestão da alimentação escolar; discutir as capacidades estatais municipais na gestão educacional no que se refere à política de alimentação escolar; e analisar relatos de experiências de DMEs e equipe técnica das SMEs, na execução do PNAE nos municípios a partir dos usos da Plataforma Conviva Educação, a fim de compreender como são mobilizadas as capacidades estatais locais.

O presente estudo é de natureza qualitativa e adota a análise documental como procedimento metodológico (Cellard, 2008; Lüdke; André, 1986). Essa abordagem se justifica pela natureza das fontes mobilizadas, como documentos institucionais e registros audiovisuais produzidos pela Plataforma Conviva Educação, e por sua adequação aos objetivos do estudo, uma vez que a análise documental permite reconstituir práticas, orientações e concepções de gestão a partir de materiais já existentes, sem a necessidade de intervenção direta do pesquisador na produção dos dados. Para orientar a leitura e a interpretação do material, adotou-se como referência analítica a concepção de capacidades estatais municipais proposta por Abrucio e Segatto (2021). Ela nos permite examinar em que medida os documentos analisados e as práticas relatadas pelos atores locais expressam avanços ou fragilidades nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional das SMEs na gestão da alimentação escolar.

As fontes de dados compreendem dois tipos de material. O primeiro é composto por documentos institucionais da Plataforma Conviva Educação, especificamente o Tutorial relativo à gestão da alimentação escolar, disponibilizados na aba “Conteúdos” do sítio eletrônico da Plataforma. Esses materiais foram analisados quanto ao conteúdo formativo oferecido às SMEs, e aos procedimentos orientados para a execução do PNAE. O segundo tipo de material é composto por registros audiovisuais publicados no canal eletrônico da Plataforma Conviva Educação no YouTube, que incluem pronunciamentos da liderança da Undime, relatos de experiências de DMEs e equipe técnica das SMEs acerca do uso da Plataforma no acompanhamento da política de alimentação escolar. Esses vídeos foram tratados como documentos, na medida em que constituem registros públicos, e intencionalmente produzidos pela Plataforma para fins de orientação e mobilização das Secretarias. Foram analisados, aproximadamente, cento e vinte relatos de experiências sobre a gestão educacional; destes, selecionamos sete relatos, com destaque para três municípios que detalharam o uso da Plataforma a respeito da gestão da alimentação escolar: Três Rios/RJ, Jaguaré/ES e Boquira/BA.

A seleção desses materiais obedeceu ao critério de relevância temática, priorizando documentos que tratassem diretamente do uso das ferramentas, e de orientações da Plataforma para a gestão da alimentação escolar, permitindo identificar como as SMEs se apropriam dos mecanismos de gestão para o cumprimento das prerrogativas legais do PNAE. A análise foi organizada em torno de dois eixos: (1)

o exame do material formativo da Plataforma quanto à sua adequação às exigências normativas e às necessidades operacionais das SMEs; e (2) a identificação, nos relatos dos atores locais, de indícios sobre as capacidades técnicas e relacionais presentes ou ausentes na gestão municipal da alimentação escolar. O cruzamento entre esses dois eixos permitiu avançar na compreensão das contribuições e dos limites da Plataforma Conviva Educação como instrumento de apoio à gestão do PNAE nos sistemas municipais de educação.

Para alcançar o propósito delineado, o texto está organizado em cinco seções. A Introdução apresenta o objeto de estudo, o problema de pesquisa, os objetivos e os procedimentos metodológicos. A segunda seção desenvolve o referencial teórico sobre capacidades estatais municipais, relacionando-o à gestão educacional local e ao PNAE como exemplo de política federal que exige as capacidades técnica e relacional para sua implementação. A terceira, apresenta a Plataforma Conviva Educação (sua origem, estrutura e áreas de gestão), e analisa as orientações disponibilizadas para a gestão da alimentação escolar, com ênfase no Tutorial relativo à gestão da alimentação escolar. A quarta, expõe e discute os relatos de DMEs, equipe técnica das SMEs acerca dos usos efetivos da Plataforma no acompanhamento do PNAE em seus municípios, articulando-os à categoria de capacidades estatais locais. As Considerações Finais retomam os principais achados, discutem os limites e as potencialidades da Plataforma como instrumento de apoio à gestão municipal, e apontam questões para investigações futuras acerca do tema.

Capacidades estatais municipais e a gestão da alimentação escolar

A noção de capacidade estatal ocupa posição central na análise da implementação de políticas públicas, pois diz respeito ao conjunto de recursos, estruturas e competências de que dispõe o Estado para concretizar seus objetivos de governo. O conceito remonta às décadas de 1970 e 1980, quando estudos sobre a formação do Estado moderno colocaram em evidência suas dimensões fiscal, coercitiva e administrativa (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). A partir da década de 1990, esse olhar foi ampliado, pois compreendeu-se que as capacidades estatais não se esgotam no aparato interno do Estado, devendo incorporar, também, a dimensão relacional, isto é, a qualidade das interações entre o Estado e os atores sociais que o circundam.

Estudos contemporâneos consolidaram essa perspectiva em torno de duas dimensões analíticas complementares (Gomide; Pires, 2014; Pires; Gomide, 2016; Abrucio; Segatto, 2021; Grin; Demarco; Abrucio, 2021). A primeira, a capacidade técnico-administrativa, refere-se à existência de corpo técnico qualificado e com autonomia suficiente para implementar políticas, envolvendo recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados, instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais, sistemas de informação e estratégias de monitoramento e avaliação das ações. A segunda, a capacidade político-relacional, diz respeito à habilidade da burocracia de interagir e negociar com outros atores, abrangendo mecanismos de participação social, canais institucionalizados de relacionamento com o sistema político-representativo, e articulação com órgãos de controle interno e externo. Essas duas dimensões não são

estanques, pois a capacidade político-relacional pode igualmente ser responsável pela ativação da capacidade técnico-administrativa, influenciando positivamente a implementação e o desempenho governamental.

Para além dessas duas dimensões, a literatura especializada acrescenta uma terceira variável analítica de caráter transversal: a institucionalização e a autonomia do órgão gestor. Ela diz respeito à existência de uma secretaria exclusiva, e ao grau de autonomia financeira e decisória de que dispõe para gerir os recursos da sua área de política. Sem essa condição prévia, tanto a capacidade técnico-administrativa quanto a político-relacional tendem a permanecer subdesenvolvidas ou a depender excessivamente de decisões tomadas fora do âmbito da própria pasta (Abrucio; Segatto, 2021). Trata-se, portanto, de uma dimensão habilitadora das demais, até porque a autonomia não constitui, em si, uma capacidade, mas é condição necessária para que as capacidades sejam ativadas e exercidas de forma consistente.

Cada uma dessas dimensões pode, por sua vez, ser analisada em dois níveis distintos: o nível organizacional e o nível individual. No plano organizacional, interessam os recursos coletivos disponíveis na secretaria – sistemas de informação, instrumentos de planejamento e gestão, mecanismos formalizados de coordenação e participação social, além de parcerias com outras organizações públicas, privadas e da sociedade civil. No plano individual, o foco recai sobre o perfil e a trajetória dos gestores e burocratas, suas práticas, saberes e competências específicos, bem como os papéis que desempenham nos processos de decisão e implementação (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021). Essa distinção é relevante, porque, em contextos de fragilidade organizacional, como é frequente nos municípios brasileiros, o desempenho da política pode depender, de modo desproporcional, do repertório pessoal dos gestores que ocupam os cargos em dado momento, gerando descontinuidade administrativa a cada troca de governo.

No plano municipal brasileiro, a construção dessas capacidades enfrenta obstáculos estruturais, historicamente enraizados. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios tornaram-se protagonistas na produção de políticas públicas locais, sem que suas condições administrativas e gerenciais tenham sido proporcionalmente ampliadas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). A descentralização acelerada foi acompanhada de uma municipalização das responsabilidades que superou, em ritmo e profundidade, a capacidade de muitos governos locais de estruturarem os aparatos institucionais necessários à gestão. Como evidencia a pesquisa comparativa de Segatto, Euclides e Abrucio (2021) em oito municípios brasileiros, ambas as dimensões de capacidade estatal (técnico-administrativa e político-relacional) revelaram-se frágeis no nível local, e a fragilidade é transversal a municípios de diferentes portes populacionais e níveis de renda *per capita*.

No que se refere especificamente à dimensão técnico-administrativa, as secretarias municipais de educação pesquisadas por Segatto, Euclides e Abrucio (2021) apresentam, em sua maioria, déficits agudos na composição e na continuidade dos seus quadros técnicos. A maioria das SMEs é estruturada por profissionais recrutados diretamente das escolas, como diretores e coordenadores pedagógicos com

reconhecida experiência na atividade-fim, mas sem formação específica em gestão educacional, orçamento público ou processos de compra. As áreas administrativo-financeiras, responsáveis por contratos, licitações, transporte e gestão patrimonial, são as que concentram as lacunas mais críticas, pois os gestores enfrentam desafios específicos na adesão e na prestação de contas dos programas federais, incluindo o PNAE (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021). Soma-se a isso o fato de que, na ausência de carreiras específicas nas SMEs, todo o repertório de práticas administrativas tende a estar depositado nas pessoas e não nas organizações, resultando em descontinuidade a cada troca de governo.

A fragilidade da institucionalização e da autonomia é igualmente expressiva. A pesquisa de Segatto, Euclides e Abrucio (2021) revelou que, mesmo em municípios nos quais a SME formalmente existe como órgão exclusivo, prevalecem situações em que a autonomia financeira é restrita, ou seja, as decisões finais sobre os gastos da educação são tomadas pela Secretaria da Fazenda ou pelo gabinete do prefeito, sem que os gestores educacionais participem da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Como descrito por uma técnica entrevistada em uma das secretarias pesquisadas por estes autores: “a administração municipal diz que temos autonomia, mas não temos (...) a palavra final não é nossa” (p. 15). Essa condição compromete estruturalmente a capacidade de planejar, de gerir recursos vinculados e de executar, com regularidade, programas como o PNAE, cujo modelo de descentralização exige que a SME seja, de fato, a gestora dos recursos repassados pelo FNDE.

A dimensão político-relacional apresenta padrão igualmente preocupante. A pesquisa evidenciou baixa influência da participação social na gestão educacional das secretarias analisadas, pois, em alguns casos, os conselhos municipais de educação (CMEs) foram descritos como esvaziados de função; em outros, sequer foram mencionados como instituições relevantes para a política local (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021). Os mecanismos de relacionamento entre secretaria e escolas mostram-se, na maioria dos casos, precários (permeados por contatos informais, grupos de aplicativo de mensagens e visitas esporádicas), o que compromete a cadeia de implementação das políticas e deixa as unidades escolares, nas palavras de um diretor entrevistado, “navegando sozinhas”. Em apenas dois dos oito municípios estudados por eles, a secretaria atuou de forma dialogada e consensuada com atores escolares, e foi exatamente nesses casos que se observaram maiores avanços no desempenho educacional.

Outro aspecto é que a trajetória e o perfil dos gestores emergem como variáveis explicativas de primeira ordem. Nos casos em que as secretarias apresentaram maior autonomia e melhor desempenho, os gestores foram identificados como indivíduos com trajetórias profissionais anteriores no setor educacional, capazes de mobilizar o conhecimento acumulado para compensar lacunas na capacidade organizacional e de negociar autonomia de gestão logo no início de seus mandatos (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021). Isso evidencia um paradoxo recorrente nos municípios brasileiros: a capacidade estatal local depende, de forma excessiva, de atributos individuais dos gestores, tornando as políticas vulneráveis à alternância de governo e à descontinuidade administrativa.

O PNAE exemplifica com clareza os desafios impostos pela fragilidade das capacidades estatais locais. Este Programa, popularmente conhecido como merenda escolar, tem suas origens na década de 1940, quando o Instituto de Nutrição defendia a oferta de alimentação aos estudantes pelo Governo Federal; proposta que não se concretizou naquele momento, por indisponibilidade de recursos. Somente na década de 1950 estruturou-se um programa de merenda escolar em âmbito nacional sob responsabilidade pública, com financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi/Unicef). Em 31 de março de 1955, o Decreto n.º 37.106 instituiu a Campanha de Merenda Escolar, marco formal de criação do Programa, que ao longo das décadas seguintes passou por sucessivas mudanças de nomenclatura e ampliação de escopo, até assumir o nome atual em 1979. Com a promulgação da CF (1988), o direito à alimentação escolar foi assegurado a todos os alunos do ensino fundamental, consolidando o programa como política pública de Estado. Até 1993, sua execução se dava de forma centralizada, cabendo ao órgão gerenciador planejar os cardápios, adquirir os gêneros alimentícios e distribuí-los em todo o território nacional (Brasil, 2026).

A descentralização da gestão do PNAE, iniciada em 1994 pela Lei n.º 8.913/1994, representou transformação estrutural no Programa ao transferir recursos diretamente aos municípios e Secretarias de Educação, modelo que se consolidou a partir de 1998 sem a necessidade de convênios. Ao longo dos anos 2000, sucessivos avanços aprofundaram o caráter intersetorial do programa: a instituição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em cada município como órgão deliberativo e fiscalizador; a exigência, a partir de 2006, da presença obrigatória de nutricionista como responsável técnico; e, com a sanção da Lei n.º 11.947/2009, a extensão do atendimento a toda a rede pública de educação básica, e a garantia de que, no mínimo, 30% dos repasses do FNDE sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. Atualmente, reconhecido como um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, e o único com atendimento universalizado, o PNAE tornou-se referência internacional, sendo objeto de acordos de cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), e o Programa Mundial de Alimentos para apoio a países da América Latina, Caribe, África e Ásia (Brasil, 2026).

O PNAE opera por meio de um modelo descentralizado, no qual mais de 70% dos recursos federais são destinados à administração pública municipal e, até 2022, o Programa atendia cerca de 40 milhões de estudantes e 150 mil escolas, servindo cerca de 50 milhões de refeições (FIAN Brasil, 2022). Essa lógica atribui responsabilidades às SMEs que vão desde o planejamento dos cardápios e a realização de processos licitatórios, até a gestão das compras da agricultura familiar, o controle social via CAE e a prestação de contas ao FNDE.

Cada uma dessas atribuições pressupõe, simultaneamente, competência técnica e capacidade de articulação com distintos atores locais, como agricultores, conselhos, nutricionistas, escolas e comunidades (Rodrigues *et al.*, 2024). Em outras palavras, o PNAE exige, em sua operação plena, exatamente o que as SMEs em sua maioria não possuem – capacidade técnico-administrativa na área

administrativo-financeira, e capacidade político-relacional com a rede de atores que compõem o ecossistema da alimentação escolar.

Todavia, o desempenho municipal na execução do PNAE revela lacunas persistentes entre o que a lei determina e o que os municípios conseguem, de fato, implementar. Estudos indicam que o nível de capacidade estatal local é fator determinante do resultado das políticas, e que municípios com corpo técnico mais estável, autônomo e qualificado tendem a cumprir com maior regularidade as exigências do Programa, incluindo o percentual mínimo de compras da agricultura familiar estabelecido pela Lei n.º 11.947/2009 (Rodrigues *et al.*, 2024). A dimensão político-relacional também se mostra decisiva, pois a presença ativa de CMEs em áreas afins ao PNAE, como saúde, educação e segurança alimentar, influencia positivamente o desempenho das compras e o controle social sobre os recursos (Rodrigues *et al.*, 2024; Ferreira; Vicari; Carneiro, 2021). Em sentido contrário, a falta de vontade política, a baixa articulação entre órgãos públicos municipais e a ausência de uma burocracia profissionalizada figuram entre as principais barreiras à implementação efetiva do Programa (Santos, 2020).

É nesse cenário que se insere a relevância analítica de instrumentos de apoio à gestão educacional municipal, como a Plataforma Conviva Educação, objeto deste estudo. Ao oferecer materiais normativos, formativos e operacionais sobre a gestão da alimentação escolar, a Plataforma atua como um instrumento exógeno de capacidade organizacional, pois ela disponibiliza, no plano sistêmico, aquilo que os municípios deveriam ter construído internamente – sistemas de registro e monitoramento de cardápios, instrumentos de prestação de contas, modelos de fichas técnicas e protocolos de gestão junto ao CAE. No plano individual, ela funciona como dispositivo de formação para gestores e técnicos que chegam ao cargo sem a preparação necessária. Compreender em que medida essa oferta exógena de capacidade é capaz de suprir, ou apenas de compensar provisoriamente, as fragilidades estruturais das SMEs é, precisamente, a questão analítica central deste artigo. Na próxima seção, apresentamos as funcionalidades da Plataforma e a sua relação com a gestão da alimentação escolar

Plataforma Conviva Educação e a gestão da alimentação escolar

Pensar em gestão educacional significa estar envolto em complexidades, pois, assumir a administração deste setor no governo municipal, em prol da promoção de educação pública de qualidade para todos, implica responsabilizar-se por ações que envolvem ensino, recursos humanos, materiais e financeiros, estrutura física, alimentação escolar, transporte escolar, materiais didáticos e pedagógicos, redes de colaboração etc. Trata-se, portanto, de um órgão administrativo permeado de interesses e tensões, cujo funcionamento exige, sobretudo, conhecimento técnico para a tomada de decisões.

A essa complexidade intrínseca somam-se condicionantes externos que cercam os sistemas municipais de educação. Se, de um lado, os sistemas municipais de educação encontram-se circunscritos em suas peculiaridades e limites sociais, econômicos, políticos e culturais; por outro lado, ao pertencerem às esferas administrativas estadual e federal, inserem-se na engrenagem de planejamento da macropolítica

tanto nacional quanto internacional. Acrescente-se, ainda, a instabilidade inerente às políticas públicas, que se desenvolvem entre avanços, recuos, delineamentos, impasses, reformulações e, o fato de que a cada quatro anos, o processo eleitoral pode significar tanto a continuidade de um grupo político, que mesmo reeleito pode mudar a equipe técnica, quanto a chegada de uma gestão com orientações totalmente distintas, comprometendo a continuidade das ações educacionais em curso.

Diante desse quadro de complexidades e descontinuidades, a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), criada em 1986, constitui-se como órgão composto principalmente por DMEs em exercício em todo o Brasil. Seu objetivo principal é articular, mobilizar e integrar esses dirigentes em defesa da educação pública de qualidade, atuando na formulação de políticas educacionais e na capacitação de equipes de gestão municipais (Undime, 2019).

No campo da gestão educacional, a Undime representa, ainda, o elo entre os DMEs brasileiros, com poder de difusão de ideias e ações, por meio de eventos formativos sobre assuntos que abrangem a educação pública. Com o objetivo de apoiar as SMEs na melhoria dos seus processos de gestão, em 2013, a Undime em parceria com instituições privadas³ criou a “Plataforma Conviva Educação”, um sistema de gestão gratuito oferecido aos DMEs, equipes técnicas das Secretarias e gestoras(es) escolares.

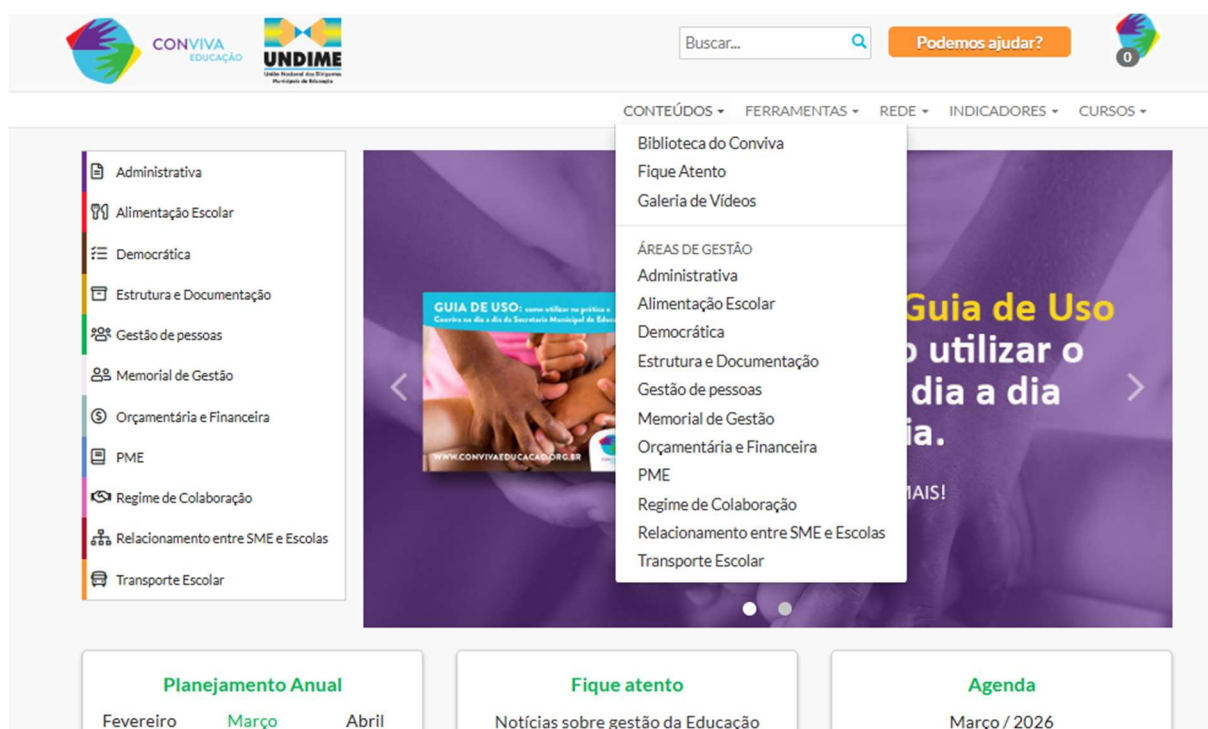
A Plataforma está organizada em quatro grandes seções de acesso: Conteúdos, Ferramentas, Rede e Indicadores, que contemplam desde legislação, normatização e estrutura organizacional até o controle do Censo Escolar e do Saeb. Nas seções de “Galeria” e “Biblioteca”, há considerável volume de material jurídico, normativo e formativo destinado aos municípios. Na aba “Conteúdos”, a gestão educacional está organizada em onze áreas temáticas: Administrativa, Alimentação Escolar, Democrática, Estrutura e Documentação, Gestão de Pessoas, Memorial de Gestão, Orçamentária e Financeira, Plano Municipal de Educação, Regime de Colaboração, Relacionamento entre SME e Escolas, e Transporte Escolar. Cada uma dessas áreas é abordada em seus aspectos legais e operacionais por meio de um Tutorial disponível para consulta pelas SMEs. No presente estudo, a atenção se volta para a área de Alimentação Escolar, cujas orientações são objeto de análise daqui em diante.

O Tutorial da área de Alimentação Escolar constitui um guia que reúne fundamentação teórica e sugestões práticas voltadas ao gerenciamento da oferta de alimentação escolar pelas SMEs. Na aba Ferramentas, estão disponíveis os elementos “Cardápio” e “Gastos com Alimentação Escolar”, que devem ser preenchidos pela equipe técnica da Secretaria. O acesso a essas ferramentas é gerenciado pelo próprio DME, que, além de ter acesso irrestrito ao ambiente virtual, tem autonomia para definir quais membros de sua equipe poderão acessar a Plataforma, seja para preenchimento dos dados, seja para leitura dos documentos disponibilizados. A Figura 1, a seguir, ilustra a interface de acesso público à Plataforma Conviva Educação, na qual é possível visualizar os onze eixos de gestão e os demais

³ Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho, Fundação SM, Fundação Telefônica Vivo, Fundação Victor Civita, Instituto C&A, Instituto Humaniza, Instituto Natura, Itaú BBA, e Todos pela Educação (Conviva Educação, 2026).

conteúdos disponíveis sem necessidade de cadastro. A área de acesso do DME é feita por meio de login e senha, em um ambiente privado.

Figura 1. Tela inicial da Plataforma Conviva Educação



Fonte: Conviva Educação (2026).

A seção “Alimentação Escolar” tem como propósito organizar a oferta da alimentação escolar, acompanhar a qualidade do serviço oferecido e monitorar a aceitação do cardápio pelos estudantes. Para tanto, pressupõe o conhecimento das necessidades nutricionais de cada faixa etária, e a articulação com o CAE – instância responsável por fiscalizar todo o processo e zelar pela qualidade do serviço ofertado. Ao apresentar essa área de gestão, a Plataforma define seu alcance nos seguintes termos:

Esta área do Conviva oferece subsídios para a organização e execução da oferta da alimentação em todas as escolas municipais, respeitando a legislação e a diversidade regional. Um programa de alimentação escolar bem estruturado garante as necessidades nutricionais adequadas a cada faixa etária, durante a permanência da criança e do adolescente na escola. Com isso, contribui para a aprendizagem e o rendimento escolar, promove o crescimento e desenvolvimento da criança e auxilia na formação de hábitos alimentares saudáveis (Conviva Educação, 2026).

A concepção expressa pelo Conviva evidencia uma perspectiva ampliada da alimentação escolar, que vai além do fornecimento de refeições, e se articula à promoção do desenvolvimento integral dos estudantes. Tal perspectiva está alinhada às diretrizes do PNAE, que reconhece a alimentação escolar como componente do direito à educação e instrumento de segurança alimentar e nutricional.

A seção trata, ainda, da responsabilidade que recai sobre a SME de garantir a oferta de alimentação a todos os estudantes da rede municipal durante o período letivo, em cumprimento às normativas legais

e garantindo a qualidade do serviço. Essa responsabilidade é de natureza ampla e exige das Secretarias o domínio de um conjunto heterogêneo de variáveis, como o conhecimento das necessidades nutricionais conforme as faixas etárias, etapas e/ou modalidades atendidas, a identificação dos produtos regionais adequados ao consumo, e o controle das condições de manuseio, transporte e distribuição dos alimentos.

Nesse sentido, o Conviva Educação (2018) delimita com clareza o escopo das atribuições da Secretaria, atribuindo-lhe a responsabilidade integral pelas etapas de execução do programa de alimentação escolar, ao mesmo tempo em que define o papel colaborativo das unidades de ensino. Segundo a Plataforma, cabe à Secretaria conduzir a aquisição, o armazenamento, o estoque, a distribuição e o preparo das refeições, enquanto às escolas compete adotar medidas que assegurem a higiene e a qualidade dos alimentos, dispondo sempre de infraestrutura adequada e de laudo sanitário obrigatório. Como sintetiza o documento, independente do tipo de execução e do funcionamento, as escolas devem colaborar com a Secretaria de Educação no Programa de Alimentação Escolar.

O trecho evidencia que a execução da alimentação escolar não se restringe ao ato de fornecer refeições, mas constitui uma cadeia de responsabilidades compartilhadas entre a SME e as escolas, cada qual com obrigações específicas e interdependentes. À Secretaria cabe a coordenação geral do processo; às escolas, a garantia das condições físicas, sanitárias e operacionais necessárias à execução adequada do serviço. Essa divisão de responsabilidades pressupõe, por parte da SME, não apenas o conhecimento técnico-normativo, mas, também, a capacidade de monitoramento e de articulação com as unidades de ensino, dimensões que, como apontam Abrucio e Segatto (2021), figuram entre as mais frágeis nas secretarias municipais de educação brasileiras.

O Tutorial sintetiza as ações básicas que devem ser contempladas pela gestão da alimentação escolar, ressaltando a responsabilidade da SME tanto com a prestação de serviço aos estudantes quanto com a comunidade extraescolar. De maneira recorrente, o documento enfatiza a importância da transparência no trato com os recursos financeiros e o compromisso com o diálogo entre os setores envolvidos. O conteúdo está organizado em seis campos temáticos: Organização, Operações, PNAE - recursos e licitações, Prestações de Contas e Rotina. Quando pertinente, o ambiente virtual permite *links* para ferramentas complementares ao processo de orientação/consultoria, tais como “Cardápio” e “Gastos com Alimentação” (Conviva Educação, 2026).

No campo Organização, a SME é orientada a partir do conhecimento dos elementos constitutivos da rede municipal, como o número de estudantes por escola, as modalidades atendidas e as necessidades específicas de cada segmento. Cabe ao DME definir o tipo de execução da alimentação escolar (própria, terceirizada ou mista), e o modelo de funcionamento (centralizado, descentralizado ou semidescentralizado).

Para apoiar tecnicamente esse processo, o(a) Nutricionista tem à sua disposição materiais de referência específicos, como o “Manual de orientação – Avaliação Nutricional da Criança e do Adolescente”, o “Caderno de referências: alimentação escolar para estudantes com necessidades

alimentares especiais” e o “Modelo de ficha técnica de preparo: creche, pré-escola, E. Fundamental I e II, E. Médio e EJA”. Todo o arcabouço teórico e jurídico está igualmente disponível na seção Biblioteca e/ou em *lives* formativas publicadas no canal da Plataforma no YouTube. Ao (À) profissional de Nutrição, compete um conjunto amplo de atribuições (Conviva, 2018), que abrange:

- Planejamento de cardápios para análise da Secretaria e do CAE;
- Acompanhamento do recebimento e entrega de gêneros alimentícios para as escolas;
- Acompanhamento do pré-preparo e do preparo;
- Participação nas reuniões do CAE e acompanhamento dos conselheiros durante as visitas nas escolas, quando convidado;
- Elaboração, aplicação e acompanhamento dos resultados do teste de aceitabilidade;
- Orientação e educação nutricional;
- Avaliação nutricional;
- Elaboração de ficha técnica;
- Implantação do Manual de Boas Práticas (MBP) em manipulação de alimentos;
- Implantação e acompanhamento dos Procedimentos Operacionais Padronizados (POPs)⁴.

A aplicação desses conhecimentos na rotina e prática da SME pode ser consultada na seção Operações do Tutorial, que contempla: Organização e planejamento do cardápio; Agricultura familiar; as Características da chamada pública; CAE, e atribuições; Teste de aceitabilidade; e Higiene e manutenção. No processo de aquisição, o Tutorial orienta atenção especial às chamadas públicas, a fim de oportunizar a participação de agricultores locais, cooperativas agrícolas, grupos de assentados da Reforma Agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, garantindo, assim, o consumo de alimentos regionais e o fortalecimento de aspectos socioeconômicos e culturais. Esse fato também se associa à proibição do uso dos recursos do PNAE para aquisição de alimentos e bebidas ultraprocessados. Tais questões dialogam com as concepções de Kroth, Geremia e Mussio (2020), quando afirmam que o Programa bem executado possibilita o fortalecimento da produção agrícola local, fomenta hábitos saudáveis e reflete positivamente na saúde dos estudantes.

O controle social da política é exercido pelo CAE, órgão colegiado composto por um representante indicado pelo Poder Executivo, que não pode ser o ordenador de despesa da unidade executora; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e estudantes, indicados pelos

⁴ Os Procedimentos Operacionais Padronizados (POPs) são documentos de caráter obrigatório, exigidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária por meio da Resolução RDC n.º 216/2004, que estabelecem, de forma detalhada e sequencial, os procedimentos a serem adotados nas rotinas de trabalho com vistas à garantia da segurança alimentar. Sua função é padronizar práticas essenciais à higiene e ao controle sanitário do ambiente escolar, abrangendo a higienização de instalações e equipamentos, o controle integrado de pragas, a verificação da potabilidade da água e os protocolos de higiene pessoal dos manipuladores de alimentos.

respectivos órgãos de representação; dois representantes de pais de estudantes matriculados na rede de ensino, indicados pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares; e dois representantes indicados por entidades civis organizadas. Os membros do CAE têm mandato de quatro anos, podendo ser reeleitos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos. Ao CAE cabe:

[...] fiscalizar as ações desenvolvidas pelo gestor no PNAE e zelar pela qualidade dos alimentos, incluindo a aceitabilidade dos cardápios. Na prestação de contas, os conselheiros do CAE dão parecer sobre o programa de alimentação escolar. No que diz respeito à aplicação das verbas do PNAE, o Conselho pode apontar sua regularidade sem qualquer ressalva, sua regularidade com ressalvas ou sua irregularidade (Conviva Educação, 2018, p. 10).

A viabilidade da execução é assegurada pelos recursos financeiros oriundos do PNAE, e por outras fontes, com recomendações sobre a realização de compras e processos licitatórios complementadas pela ferramenta “Gastos com a Alimentação Escolar”, que reforça os princípios da legalidade e responsabilidade na aquisição de alimentos. A seção de Prestação de Contas, por sua vez, é regida pelo cumprimento das normas jurídicas do PNAE, pressupondo diálogo constante com o CAE, as unidades escolares e os setores sociais envolvidos, em um cenário de gestão democrática e transparente na execução da oferta de alimentação escolar. Por fim, o campo “Rotina” organiza as atividades da SME em ciclos temporais (quadrienal, anual, mensal e diário), conferindo sistematicidade ao planejamento e à execução da política do PNAE.

Diante do exposto, é possível observar que as orientações do Conviva cobrem de forma abrangente o ciclo de gestão da alimentação escolar, da organização inicial à prestação de contas. Contudo, como destacam Nero, Garcia e Almassy Jr. (2023), ainda que a alimentação escolar seja uma política pública de reconhecida importância no enfrentamento da desnutrição, e na promoção de hábitos saudáveis, o fortalecimento das ações e o aumento dos recursos destinados ao setor ao longo dos anos, não eliminaram os desafios relacionados à transparência da gestão e à qualidade dos serviços e produtos ofertados. Essa é uma questão que a simples disponibilização de orientações em plataformas digitais, por si só, não é capaz de resolver.

Gestão da alimentação escolar, usos da Plataforma Conviva e as capacidades estatais municipais

A implementação de políticas públicas é atravessada por fatores inerentes às capacidades técnicas locais, tornando-se um processo permeado de dificuldades estruturais, como é o caso daquelas relacionadas à alimentação escolar, a exemplo do PNAE. No campo educacional, conforme já discutido, a baixa autonomia das SMEs representa obstáculo central à construção de capacidade interna para gerenciar orçamentos, transferências intergovernamentais, compras e prestações de contas, bem como para a implementação das políticas definidas pelas próprias áreas pedagógicas das Secretarias (Abrucio; Segatto, 2021). Essa constatação é particularmente relevante para a análise da gestão da alimentação

escolar, área que, como visto, exige simultaneamente competência técnico-normativa, articulação com múltiplos atores locais e continuidade administrativa – condições frequentemente ausentes nos sistemas municipais de educação.

É precisamente nesse contexto de fragilidade estrutural que a Plataforma Conviva Educação se posiciona como instrumento de apoio exógeno à gestão municipal. Além dos materiais formativos disponíveis na aba Conteúdos, a Plataforma utiliza ferramentas audiovisuais publicadas em seu canal no YouTube (como *lives* e vídeos curtos) como meio de comunicação direta com DMEs e equipes técnicas das SMEs, convocando-os ao cumprimento das ações necessárias à garantia do direito à educação com qualidade. No campo específico da alimentação escolar, a então presidente da Undime à época (2016), Cleuza Repulho, sintetiza em um desses vídeos as principais exigências legais e operacionais do PNAE:

[...] sobretudo não esqueça da agricultura familiar. Nós temos a obrigatoriedade da compra de 30% de todos os recursos que vêm do FNDE. Então, atenção, procure as cooperativas na sua cidade ou na sua região pra fazer a compra da agricultura familiar. No nosso material, na área de gestão sobre a Alimentação Escolar, vocês terão de maneira muito fácil e muito simples, a organização do cardápio, e além disso, que é muito importante, a geração de relatórios para que vocês possam entregar pro Conselho da Alimentação Escolar, pro Conselho Municipal de Educação e pra qualquer membro da comunidade que queira entender melhor como você organiza o seu cardápio. Então, pra 2016, licitações em ordem, cardápios organizados segundo a modalidade e o período que as crianças ficam na escola, e dessa maneira, você vai garantir segurança alimentar, alimento de qualidade, e principalmente, transparência no uso do recurso público (Cleuza Repulho, presidente da Undime) (Conviva Educação, 2016b).

Ao eleger como pautas centrais a compra da agricultura familiar, a organização do cardápio, a geração de relatórios para o CAE e a transparência dos recursos, o Conviva está, na prática, mapeando exatamente as dimensões em que as capacidades estatais municipais tendem a ser mais frágeis: a gestão dos processos licitatórios, o monitoramento nutricional, a prestação de contas e a articulação político-relacional com os conselhos. A Plataforma, portanto, não apenas orienta procedimentos, mas busca suprir, por via formativa e instrumental, lacunas que deveriam estar cobertas pela capacidade técnico-administrativa e político-relacional das próprias secretarias de educação.

Partindo para a verificação de experiências obtidas por DMEs sobre os usos de tais orientações na oferta de merenda escolar em municípios, no respectivo canal eletrônico, é possível assistir a depoimentos entusiasmados de DMEs acerca do apoio prestado pela referida Plataforma na organização e planejamento dos sistemas municipais de educação. Inclusive, há municípios premiados devido ao seguimento fiel das orientações voltadas para a gestão dos sistemas educacionais⁵ (Conviva Educação, 2015).

⁵ A Plataforma Conviva Educação promove bianualmente a chamada Ação de Reconhecimento que consiste em “Concurso” para os municípios interessados em participar que decidem se inscrever na premiação com ação devidamente comprovada que utilizou orientações da Plataforma e transformou a área de gestão de maneira exitosa. No caso em tela, damos destaque para as experiências de sucesso que atingiram a Alimentação Escolar conforme relatadas por DMEs (Conviva Educação, 2026).

Dessa forma, para o Conviva Educação (2026), essa área de gestão tem como função oferecer subsídios para a organização e a execução da oferta de alimentação em todas as escolas municipais, em conformidade com a legislação e com respeito à diversidade regional. A Plataforma sustenta que um programa de alimentação escolar bem estruturado assegura as necessidades nutricionais adequadas a cada faixa etária ao longo da permanência da criança e do adolescente na escola, de modo a contribuir para a aprendizagem e o rendimento escolar, favorecer o crescimento e o desenvolvimento infantil e auxiliar na formação de hábitos alimentares saudáveis.

Durante o preenchimento da Plataforma, as SMEs passam a compor o seu banco de dados digitalizado, que pode ser acessado a qualquer tempo e espaço, desde que haja conexão com a internet. O acesso rápido e a organização dos dados são os fatores mais enaltecidos, inclusive o último, permite a construção da estrutura administrativa da área de gestão, com cruzamento de dados entre estudantes, unidades escolares, modalidades, faixa etária relacionados à elaboração de cardápio, e gastos dos recursos financeiros. Considerando que os dados são reunidos no ambiente virtual com muitas áreas de gestão, cabe à SME decidir se utiliza as áreas de gestão que considera mais prioritária, ou se o uso acontecerá de forma mais ampla, explorando todas as áreas.

Os depoimentos de gestores e técnicos municipais disponíveis no canal do Conviva confirmam esse diagnóstico, e permitem avançar na compreensão dos usos efetivos da Plataforma. Um padrão recorrente nos relatos é o de que o acesso à Plataforma se deu em momento de necessidade aguda, quando a SME já enfrentava cobranças do CAE, notificações de órgãos de controle, ou simplesmente a chegada de um profissional sem experiência prévia na área. Esse padrão evidencia que o Conviva opera, na prática, menos como ferramenta de planejamento prospectivo e mais como recurso de resposta a déficits de capacidade já instalados.

O relato da nutricionista do município de Três Rios/RJ ilustra com precisão esse mecanismo:

[...] Eu cheguei há pouco tempo na Prefeitura. Cheguei já precisando de um treinamento, uma capacitação em cima da alimentação escolar e a Plataforma Conviva nos oferece um curso EaD em cima justamente da Gestão da Alimentação Escolar. Esse curso foi excelente! Consegui tirar muitas dúvidas que eu tinha a respeito da alimentação escolar. Em cima dele eu conheci algumas ferramentas, principalmente a ferramenta Cardápio, que a gente estava precisando muito dela. A gente precisava fazer o cálculo nutricional do nosso cardápio, que a gente tinha já em execução no município, pra atender as exigências do FNDE, e a gente já estava tendo essa cobrança do CAE [...] se eu não tivesse essa ferramenta eu não teria como produzir essas informações num curto espaço de tempo [...] fiz o curso, conheci a ferramenta, cadastrei os cardápios, consegui fazer o relatório de informação nutricional e consegui sanar essa carência do município. Tivemos uma visita do TCE pra fazer uma auditoria na nossa alimentação escolar [...] e um dos documentos que ele solicitou foi justamente a informação nutricional dos cardápios [...] poucas coisas eles tiveram de sugestão, mas conseguimos, graças ao Conviva, consegui sanar todos os nossos problemas e ter uma gestão mais eficiente [...] (Carolina Faria Machado, nutricionista da SME de Três Rios/RJ) (Conviva Educação, 2019).

O relato expõe, de forma contundente, uma situação que a literatura sobre capacidades estatais municipais descreve como estrutural, que é a chegada de um profissional sem formação específica para a função, em um

município que já acumulava passivos de gestão, neste caso, cobranças do CAE e demandas do FNDE não atendidas, e que, na ausência de um aparato técnico-organizacional consolidado na secretaria, ele recorreu à Plataforma como principal fonte de formação e suporte operacional. A ferramenta Cardápio, nesse contexto, funcionou como substituto de uma capacidade organizacional que deveria existir previamente na SME – a de produzir, sistematizar e comunicar informações nutricionais com regularidade. Que essa capacidade tenha sido ativada a partir de uma auditoria do Tribunal de Contas do Estado é, em si, um indicador da fragilidade da dimensão técnico-administrativa da secretaria, revelando que a gestão operou em modo reativo, e não proativo.

A contribuição da Plataforma para a dimensão técnico-administrativa fica ainda mais evidente quando se considera o impacto da ferramenta sobre a qualidade das decisões de compra. A DME de Três Rios/RJ, Helida Siqueira, descreve a mudança de prática que o uso do Conviva produziu na gestão dos recursos destinados à merenda:

[...] é muito importante a parte de alimentação [...] em Três Rios nós conseguimos realizar uma melhoria na alimentação simplesmente porque nós passamos a comprar a *per capita* de acordo com o que a ferramenta nos orienta. Antes a gente comprava a quantidade de feijão e arroz, a *per capita* igual para todos os alunos. Hoje a gente compra a *per capita* de acordo com a faixa etária. E isso nos possibilitou melhorar as condições de qualidade do nosso cardápio. Então, a Plataforma realmente ela nos ensina a gerenciar melhor os recursos da educação[...] (Helida Siqueira, DME de Três Rios/RJ) (Conviva Educação, 2019).

A narrativa da DME é significativa em dois sentidos. Primeiro, porque evidencia que a mudança de prática de um padrão uniforme de compras para um padrão diferenciado por faixa etária não decorreu de um processo interno de qualificação técnica da secretaria, mas da adoção de uma orientação exógena promovida pela Plataforma. Segundo, porque a gestora reconhece, de forma direta, que a Plataforma “ensina a gerenciar melhor os recursos”, o que aponta para uma dependência formativa em relação ao instrumento que, embora produza resultados concretos na qualidade da alimentação ofertada, não substitui a construção de capacidade organizacional permanente na SME. Em termos da tipologia de Abrucio e Segatto (2021), o que se observa é a ativação pontual de capacidade técnico-administrativa por via individual, mediada pelo acesso de uma gestora à Plataforma, sem que essa capacidade esteja necessariamente institucionalizada na organização.

Padrão semelhante emerge no relato da nutricionista da SME de Jaguaré/ES, com ênfase nos ganhos de eficiência operacional proporcionados pelas ferramentas do Conviva:

[...] sem contar a parte prática, que é a agilidade em cálculos nutricionais, agilidade em custos, preparo de fichas técnicas que são atividades que demandam muito trabalho para o nutricionista. Então o Conviva consegue entregar isso pronto e o profissional só encarrega de ser nutricionista (Patrícia Azevedo, nutricionista da SME de Jaguaré/ES) (Conviva Educação, 2016a).

A expressão “o profissional só se encarrega de ser nutricionista” sintetiza, de maneira eloquente, o que a Plataforma efetivamente oferece, que é a automação de tarefas administrativas e de cálculo que, em sua ausência, consumiriam o tempo técnico disponível, e comprometeriam a qualidade do trabalho. Em municípios onde o quadro de pessoal da área de alimentação escolar é reduzido (uma situação comum

nos sistemas de menor porte), essa função da Plataforma tem impacto direto sobre a capacidade operacional da SME. Ao mesmo tempo, o relato revela um limite relevante, pois a Plataforma resolve o problema da execução operacional, mas não necessariamente o da formação de juízo técnico autônomo por parte dos profissionais, que passam a depender do sistema para realizar tarefas que deveriam dominar de forma independente.

A experiência da SME de Boquira/BA introduz uma dimensão adicional, a da gestão integrada e sistemática da Plataforma como estratégia organizacional deliberada, pois diferentemente dos casos anteriores, em que o uso do Conviva surgiu de uma necessidade imediata, Boquira/BA designou uma profissional exclusiva para o preenchimento da Plataforma e adotou o uso amplo de todas as suas áreas de gestão:

Todos os dias eu abro o ambiente do Conviva e já vejo o que tem de novidade e já passo pros demais [...] A gente usa todos os ambientes. Alimentação escolar, o orçamento financeiro foi maravilhoso porque ele organizou o cronograma de 2014, a parte orçamentária, os recursos que caíam do FNDE, os recursos do CAE, do PNAE, então ele sabia direcionar tudo [...] O setor pedagógico é o que tá mais fluindo [...] os indicadores a gente usou e usa esta ferramenta pra gente tá cobrando o resultado dos diretores, o resultado dos professores porque o município está investindo em formação [...] (Maria de Soledade Soares Matos, equipe da SME de Boquira/BA) (Conviva Educação, 2015).

O caso de Boquira/BA aproxima-se do que Segatto, Euclides e Abrucio (2021) identificam como um uso mais qualificado das ferramentas disponíveis, pois a Plataforma não apenas resolve problemas pontuais, mas passa a estruturar a rotina administrativa da secretaria, articulando dados de alimentação, orçamento, indicadores educacionais e gestão de pessoas em um único ambiente. A designação de uma profissional exclusiva para essa função é, em si, uma decisão de gestão que pressupõe certo nível de capacidade organizacional prévia, por meio da qual, a SME precisou reconhecer a importância estratégica da ferramenta, e alocar recursos humanos para seu uso sistêmico. Esse movimento, ainda que dependente da Plataforma como suporte externo, representa uma forma de internalização organizacional de práticas de gestão que, de outra forma, poderiam permanecer ausentes ou fragmentadas.

Na mesma direção, os relatos de DMEs de Frecheirinha/CE, Novo Horizonte/BA e Amparo/SP confirmam o reconhecimento, por parte dos gestores, dos benefícios associados ao uso sistêmico da Plataforma, com destaque especial para a ferramenta Cardápio. De acordo com o Tutorial do Conviva (2018), a elaboração do cardápio envolve o diagnóstico da população escolar, a escolha das preparações, o respeito aos princípios de quantidade, a qualidade, a harmonia e adequação, a elaboração de fichas técnicas e a aplicação do teste de aceitabilidade pelos estudantes. A tradução dessas etapas em um fluxo guiado e digitalizado é apontada pelos gestores como fator determinante para a qualificação da oferta alimentar em seus municípios.

Tomados em conjunto, os relatos analisados permitem identificar três modos distintos de uso da Plataforma Conviva Educação na gestão da alimentação escolar, com implicações distintas para a construção de capacidades estatais locais. O primeiro modo é o uso reativo, em que a Plataforma é

acionada como resposta a uma demanda externa, seja ela uma notificação do TCE, uma cobrança do CAE, ou até mesmo a chegada de um profissional sem experiência. Esse modo é o mais frequente nos relatos e o que menos contribui para a institucionalização de capacidades na SME, pois o aprendizado tende a ficar restrito ao indivíduo que acessou a ferramenta em determinado momento.

O segundo modo é o uso instrumental-operacional, em que a Plataforma é adotada como ferramenta de execução de tarefas técnicas específicas, como cálculos nutricionais, elaboração de fichas e geração de relatórios. Esse modo produz ganhos concretos de eficiência e qualidade, mas não necessariamente fortalece a autonomia técnica dos profissionais envolvidos. O terceiro modo, menos frequente, é o uso sistêmico e estratégico, em que a Plataforma organiza de forma integrada diferentes áreas da gestão educacional, com designação de equipe específica e rotina de atualização permanente. Esse modo é o que mais se aproxima de uma efetiva incorporação organizacional das orientações do Conviva, aproximando-se da construção de capacidade estatal local de natureza mais duradoura.

Considerações finais

Este artigo buscou identificar os usos, as contribuições e limitações da Plataforma Conviva Educação para a gestão da alimentação escolar pelas SMEs, a partir da concepção de capacidades estatais municipais (Abrucio; Segatto, 2021). A análise documental dos materiais do Conviva revelou uma oferta formativa e operacional abrangente, que cobre desde o planejamento do cardápio e a gestão dos recursos financeiros, até a prestação de contas e o controle social via CAE. Os relatos de DMEs, nutricionistas e técnicos dos municípios de Três Rios/RJ, Jaguaré/ES e Boquira/BA evidenciaram três modos distintos de uso da Plataforma (reativo, instrumental-operacional e sistêmico), todos reveladores, em diferentes graus, das fragilidades técnico-administrativas e político-relacionais que marcam a gestão da alimentação escolar nos sistemas municipais de educação brasileiros, e que a Plataforma busca mitigar sem, contudo, ter condições de superar estruturalmente.

Esse quadro analítico confirma, ao mesmo tempo, as potencialidades e os limites da Plataforma como instrumento de apoio à gestão do PNAE nos sistemas municipais de educação. As potencialidades são evidentes: o Conviva reduz barreiras de acesso à informação normativa, oferece formação a gestores sem experiência prévia, automatiza tarefas operacionais e cria condições para o exercício do controle social. Contudo, os limites são igualmente reais: a Plataforma não substitui a autonomia financeira das secretarias, não resolve a descontinuidade administrativa provocada pela alternância política, não garante a institucionalização das práticas que promove e, na ausência de condições organizacionais mínimas, tende a produzir benefícios concentrados em indivíduos e não em organizações.

Nesse sentido, os achados deste estudo abrem questões relevantes para investigações futuras; entre elas, destacam-se: em que medida o uso da Plataforma Conviva se sustenta após a troca de gestão municipal? As práticas adquiridas se institucionalizam nas SMEs ou permanecem vinculadas a indivíduos específicos? Como municípios de diferentes portes e capacidades financeiras se apropriam de forma

distinta das ferramentas disponíveis? E, em que condições, instrumentos digitais de apoio à gestão são capazes de contribuir efetivamente para a construção de capacidades estatais locais de caráter mais duradouro, e não apenas para a resolução pontual de déficits acumulados? Essas indagações reforçam a pertinência de estudos posteriores capazes de aprofundar a compreensão sobre o papel desses instrumentos na consolidação das capacidades estatais locais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. *In*: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 2021, p. 401-433.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Histórico**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>. Acesso em: 30 abr. 2026.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CONVIVA EDUCAÇÃO. **Re.Conhecer Conviva Educação – Boquira (BA)**. Youtube, 6 jul. de 2015. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=bm_HvugZKC8. Acesso em: 30 abr. 2026.

CONVIVA EDUCAÇÃO. **Depoimentos sobre o Conviva**. Youtube, 13 dez. 2016a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YbIqc1DuAPs>. Acesso em: 30 abr. 2026.

CONVIVA EDUCAÇÃO. **Alimentação Escolar**. Youtube, 29 jan. 2016b. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=bIQVAF72pQY&list=PLuXUy50RY4klzUs8bDB-f_-t2a5pLTKw2&index=86. Acesso em: 29 abr. 2026.

CONVIVA EDUCAÇÃO. **Gestão da alimentação escolar**. 2018. Disponível em: <https://convivaeducacao.org.br/>. Acesso em 29 abr. de 2026.

CONVIVA EDUCAÇÃO. **Três Rios – 4ª Ação de Reconhecimento**. Youtube, 08 ago. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=mceStCiOTrA&list=PLuXUy50RY4klzUs8bDB-f_-t2a5pLTKw2&index=12. Acesso em: 29 abr. 2026.

CONVIVA EDUCAÇÃO. **Início**. 2026. Disponível em: <https://convivaeducacao.org.br/>. Acesso em 29 abr. de 2026.

FERREIRA, V. B.; VICARI, L. M.; CARNEIRO, R. Capacidades estatais no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Minas Gerais: uma análise comparada da implementação nas redes estadual e municipal. **Revista NAU Social**, v. 12, n. 22, p. 578-599, nov. 2020/abr. 2021. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/server/api/core/bitstreams/e6422519-c408-43d5-a38d-c2454f1b3ce5/content>. Acesso em: 30 abr. 2026.

FIAN BRASIL. **O PNAE em fatos e números: a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: Fian Brasil, 2022. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/02/fatos-e-numeros-online_FIAN_ideal-2.pdf. Acesso em 29 abr. 2026.

- GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. *In*: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014, p. 15-28.
- GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (orgs.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS, 2021, p. 42-85.
- KROTH, D. C.; GEREMIA, D. S.; MUSSIO, B. R. Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25(10): 4065-4076, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2020.v25n10/4065-4076/>. Acesso em: 29 abr. 2026.
- LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.
- NERO, D. S. M.; GARCIA, R. P. M.; ALMASSY Jr., A. O Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) a partir da sua gestão de descentralização. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 118, p. 1-23, jan.-mar. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/pfb3x4Dy3kCzLYHHFYCCB9d/?lang=pt>. Acesso em: 29 abr. 2026.
- PIRES, R. R.C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2026.
- RODRIGUES, A. X. *et al.* Capacidades estatais municipais como condicionantes do desempenho das compras da agricultura familiar no âmbito do PNAE. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 4, e277213, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rest/a/sZF4VhcBZGBZ8F4d9k9dZbR/?lang=pt>. Acesso em: 30 abr. 2026.
- SANTOS, L. F. **Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pela agricultura familiar**: quadro teórico-analítico e evidências empíricas em territórios rurais. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.
- SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, e-81938, 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/81938>. Acesso em: 30 abr. 2026.
- UNDIME. **Sobre a Undime**. 2019. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/sobre-a-undime>. Acesso em: 3 abr. 2026.

*Recebido em: 05 de maio de 2026.
Aprovado em: 10 de junho de 2026.*