

PERFIL DE ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

THE PERFORMANCE PROFILE OF THE SCHOOL FEEDING COUNCILS OF MUNICIPALITIES IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO

DOI: <https://doi.org/10.16891/2317-434X.v12.e1.a2024.pp3347-3357> Recebido em: 20.03.2023 | Aceito em: 25.06.2023

Roseane Barbosa^a, Marcellly Christina Cabral dos Santos^a, Daniele Mendonça Ferreira^a, Daniele da Silva Bastos Soares^a, Patricia Henriques^a, Sílvia Pereira^a, Luciene Burlandy^a, Patrícia Camacho Dias^a

*Universidade Federal Fluminense^a
E-mail: roseanesampaio@id.uff.br

RESUMO

O presente estudo objetivou analisar o perfil e a atuação dos CAE de municípios do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Foi desenvolvido um questionário que incluiu questões abertas e fechadas sobre os seguintes temas: perfil do conselheiro entrevistado, caracterização e atribuições do CAE, reuniões do CAE e outros assuntos abordados nas reuniões. Utilizou-se estatística descritiva para análise dos dados. Participaram do estudo 44 CAE de municípios do estado do RJ. Constatou-se uma prevalência de docentes na composição dos conselhos. Sobre a capacitação, 55% dos conselheiros realizaram algum tipo de formação sobre controle social, 52% contavam com divulgação do trabalho do CAE e 11% possuíam participação no COMSEA. Na infraestrutura, a maioria tem local, equipamento, transporte e recurso humano, entretanto, é relatado as inadequações da infraestrutura fornecida. A maioria dos CAE realiza reuniões mensais, com presença de 5 a 7 conselheiros por reunião. A maioria dos CAE possui roteiro de apoio durante as visitas e realizam visitas às UANE mensalmente com planejamento revisitas. Dos assuntos abordados nas reuniões, as condições higiênico sanitárias, infraestrutura e aceitação da alimentação escolar, compra da agricultura familiar, qualidade dos cardápios, execução financeira do PNAE e "parecer conclusivo do CAE" foram os mais recorrentes nas reuniões dos conselhos. Apenas 43% dos CAE participaram do teste de aceitabilidade de preparações alimentares e relataram alguma mudança durante o mandato. Os CAE ERJ, no contexto geral são atuantes, mas ainda precisam avançar em aspectos relacionados à operacionalização do seu funcionamento e na ampliação de suas atribuições.

Palavras-chave: Controle social; Política Pública Alimentação Escolar; Segurança Alimentar e Nutricional.

ABSTRACT

The present study aimed to analyze the profile and performance of CAEs in municipalities in the State of Rio de Janeiro (ERJ). A questionnaire was developed that included open and closed questions on the following topics: profile of the interviewed counsellor, characterization and attributions of the CAE, meetings of the CAE and other subjects addressed in the meetings. Descriptive statistics were used for data analysis. A total of 44 CAE from municipalities in the state of RJ participated in the study. There was a prevalence of professors in the composition of the councils. Regarding training, 55% of the counsellors had some type of training on social control, 52% had publicized the work of the CAE and 11% had participated in COMSEA. In infrastructure, most have the location, equipment, transport and human resources, however, the inadequacies of the provided infrastructure are reported. Most CAE hold monthly meetings, with 5 to 7 directors present per meeting. Most CAE have a support script during the visits and visit the UANE monthly with revisit planning. Of the topics addressed in the meetings, hygienic and sanitary conditions, infrastructure and acceptance of school meals, purchase of family farming, quality of menus, financial execution of the PNAE and "conclusive opinion of the CAE" were the most recurrent in the council meetings. Only 43% of CAEs participated in the food preparation acceptability test and reported any changes during their tenure. The CAE ERJ, in the general context, are active, but still, need to advance in aspects related to the operationalization of their functioning and the expansion of their attributions.

Keywords: Social Control; Public Policy; School Feeding; Food and Nutrition Security.

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 tem como um de seus principais marcos a instituição do regime democrático no Brasil, após uma trajetória de mobilizações sociais e políticas contra a ditadura militar que ocorreram nas décadas de 1970 e 1980. Nesse contexto, o termo “controle social” foi consolidado, principalmente no campo das políticas sociais, como o controle da sociedade civil sob as ações estatais (BRAVO & CORREIA, 2012). No bojo da descentralização e da democratização do Estado brasileiro, foram institucionalizados os conselhos de controle social com a participação de múltiplos segmentos da sociedade civil que monitoram e deliberam sobre políticas públicas em diferentes áreas como assistência social, saúde, criança e adolescente, educação, entre outros (GURGEL & JUSTEN, 2013). Além desses conselhos de macropolíticas, foram também institucionalizados aqueles vinculados a programas específicos, como é o caso dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), responsáveis pelo controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir de 1994 (BRASIL, 1994), configurando-se em um dispositivo institucional para a inviolabilidade desse direito.

A obrigatoriedade da criação do CAE em cada entidade executora integra um conjunto de mecanismos de acompanhamento local da execução do programa no contexto de descentralização dos recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para estados, municípios e Distrito Federal (DF). A descentralização do PNAE possibilitou maior agilidade no processo de transferência do recurso federal para a Alimentação Escolar (AE), mas demandou dispositivos de controle local da execução financeira (BRASIL, 1994).

O CAE tem um papel importante na fiscalização da aplicação dos recursos financeiros transferidos, garantindo o direito dos alunos da rede pública à alimentação adequada e saudável na escola. No entanto, o exercício da cidadania coloca diferentes desafios para os conselheiros, uma vez que os conselhos são instâncias de mediação da sociedade com o poder público e podem ser influenciados por distintos interesses. A institucionalização do CAE, remonta a década de 1990, no entanto são escassas as análises sobre o controle social do PNAE. Dada a relevância deste programa, é importante entender como os conselhos vêm realizando suas atribuições para um controle social efetivo. Diante do exposto, esse estudo analisou o perfil e a atuação dos CAE de municípios do Estado do Rio de Janeiro (ERJ).

MÉTODO

Trata-se de um estudo transversal, quantitativo, descritivo, realizado com membros do CAE de municípios do ERJ. Foi aplicado um questionário piloto com perguntas abertas e fechadas elaborado com base na Cartilha para Conselheiros do PNAE (BRASIL, 2017) e na legislação vigente (BRASIL, 2009; 2013). Esse estudo piloto ocorreu em um encontro para Conselheiros da AE realizado em Niterói em 2018. O questionário foi entregue presencialmente aos conselheiros de diferentes municípios do ERJ ao final do evento. Com base nas respostas e impressões dos conselheiros, o questionário foi reestruturado. As respostas do questionário piloto não foram consideradas para essa pesquisa.

A versão final do questionário foi entregue preferencialmente para os presidentes dos conselhos de cada município, em eventos de formação para o CAE. O questionário incluiu questões abertas e fechadas sobre os seguintes temas: *perfil do conselheiro; caracterização e atribuições do CAE; reuniões do CAE e assuntos abordados nas reuniões*. Especificamente para o item do questionário, assuntos abordados nas reuniões do CAE referentes às visitas nas UANE e demais temas abordados nas reuniões do CAE, foi avaliada a frequência conforme as opções de resposta “nunca”, “raramente”, “frequentemente” e “sempre”. As respostas foram agrupadas em duas categorias: “Nunca/Raramente” ou “Frequentemente/Sempre”.

Foi realizada a análise descritiva dos dados no programa JASP 0.14.1. O questionário foi aplicado pessoalmente aos conselheiros entre agosto de 2018 e dezembro de 2019, durante os encontros de formação para atores do PNAE, após a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido. Foram excluídos os conselheiros que representavam o segmento do poder executivo. Esse projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Universitário Antônio Pedro CAAE: 98435218.4.0000.5243. Para avaliação dos resultados utilizou-se a análise descritiva dos dados.

RESULTADOS

Dos 92 municípios do ERJ, participaram da pesquisa 44 CAE, sendo 40% da Região Centro-Sul (n=4), 60% da Região das Baixadas Litorâneas (n=6), 33% da Região Médio Paraíba (n=4), 50% da Região Metropolitana (n=11), 69% da Região Noroeste Fluminense (n=9), 44% da Região Norte Fluminense (n=4), 38% da Região Serrana (n=5) e 33% da Região

Costa Verde (n=1).

Com relação aos conselheiros entrevistados, 59% (n=26) representava o segmento Profissional da Educação. A maioria dos Conselheiros entrevistados (68% n=30) estavam de 0 a 4 anos no CAE e 61% destes (n=27) já tinham participação em outros Conselhos. O segmento trabalhador da educação e discentes é composto por uma maioria de professores, tendo a presença também de merendeiras e técnicos administrativos em menor escala. A maioria dos conselheiros entrevistados têm ensino superior completo. Já o segmento sociedade civil conta principalmente com representantes de instituições religiosas e organizações não governamentais (ONGs, associações de moradores), com uma maior presença de conselheiros com o ensino médio completo e ensino superior completo. No poder executivo, os representantes mais mencionados foram nutricionistas, professores, administradores e secretários da prefeitura, que, em sua maioria, completaram o ensino superior. O segmento “pais de alunos” foi integrado, em sua maioria, por donas de casa, mas também por aposentados, autônomos e merendeiras. Os conselheiros deste segmento, em sua maioria, completaram o ensino médio. (Tabela 1).

Mais da metade dos conselheiros entrevistados (n=24) fez algum curso de capacitação em controle social e 52% (n=23) tem acesso a algum meio de divulgação das atividades do CAE, como redes sociais e site da prefeitura. Em apenas 11% (n=5) dos CAE há a participação de algum membro no Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA). (Tabela 1). O segmento “pais de alunos” foi o que apresentou maior rotatividade de membros dentro da gestão (n=16) (dados não apresentados na tabela).

Quanto à infraestrutura dos CAE, 93% possuem um local apropriado para a realização de reuniões e disponibilidade de equipamentos de informática, 80% (n=35) tem acesso a transporte para deslocamento e 70% (n=31) contam com o apoio de recursos humanos (secretário) (Tabela 1). Nas respostas abertas, foram relatadas dificuldades em conseguir um transporte disponível, pouco recurso financeiro para a execução das

atividades do conselho e a insuficiência de materiais de papelaria, equipamentos de informática e um espaço próprio para o CAE (Tabela 1).

A ocorrência de reuniões mensais foi relatada por 64% (n=28) dos conselheiros e apenas um CAE (n=1) realiza uma reunião por semestre. A média de conselheiros que participaram ativamente das reuniões do Conselho foi de 5 a 7 conselheiros, em 61% dos CAE (n=27), portanto, uma presença majoritária. A maioria dos conselheiros (n=37) consideraram que o número de membros ativos para as atividades da gestão era suficiente (Tabela 1).

Das visitas às escolas realizadas pelos CAE, 93% (n=41) contam com um roteiro de apoio, 79,5% (n=35) realiza mensalmente e 75% (n=33) têm o planejamento de visitar as escolas para conferir se as medidas necessárias foram sanadas. A maioria dos CAE (n=27) realiza até 4 visitas mensais. As respostas mais recorrentes para a pergunta aberta “O que costuma ser observado nas visitas às escolas” foram a respeito das condições higiênico-sanitárias do local e dos manipuladores de alimentos, a infraestrutura das cozinhas e refeitórios e as condições de armazenamento dos alimentos. A participação do CAE no teste de aceitabilidade foi relatada por 43% dos entrevistados (n=19). Sobre os órgãos acionados pelos Conselhos, 36% (n=16) acionou o poder executivo, 27% (n=12) o FNDE, e 23% (n=10) o Ministério Público (Tabela 1), sob a justificativa de denúncias referentes às irregularidades encontradas nas escolas, dificuldades para acessar documentos para prestação de contas, falta de esclarecimentos quanto às dúvidas a respeito da utilização do sistema do FNDE e de repasse de recursos financeiros.

Dentre as ações do CAE que geraram mudanças, obteve-se 43% (Tabela 1) das respostas afirmativas, com relatos de maior participação dos conselheiros nas reuniões e visitas às escolas, e conseqüentemente, um maior número de problemas solucionados. Outras mudanças foram: o aumento do número de conselheiros; a reestruturação do plano de ação e regimento interno e melhorias no ambiente para se realizar as atividades do conselho.

Tabela 1. Perfil dos conselheiros e caracterização da gestão e atuação do Conselho de Alimentação Escolar de municípios do Estado do Rio de Janeiro.

Perfil do conselheiro entrevistado		n	(%)
Segmento que representa			
Profissional da educação		26	(59)
Sociedade Civil		11	(25)
Pais de alunos		7	(16)
Tempo de gestão do conselheiro entrevistado			
0-4 anos		30	(68)
5-9 anos		11	(25)
+ 10 anos		1	(2)
Missing		1	(2)
Participação em outro conselho			
Sim		27	(61)
Não		17	(39)
Caracterização e atribuições do CAE			
Infraestrutura			
Local		41	(93)
Equipamento		41	(93)
Transporte		35	(80)
Recursos Humanos		31	(70)
Curso de Capacitação			
Sim		24	(55)
Não		19	(43)
Missing		1	(2)
Divulgação das atividades do CAE			
Sim		23	(52)
Não		19	(43)
Missing		2	(5)
Participação no COMSEA			
Sim		5	(11)
Não		21	(48)
Não soube responder		8	(18)
Missing		9	(20)
Material de apoio para visitas (Roteiro)			
Possuem roteiro		41	(93)
Não possuem roteiro		2	(5)
Missing		1	(2)
Número de visitas mensais			
0-4 visitas		27	(61)
5-7 visitas		5	(11)
+8 visitas		5	(11)
Missing		7	(16)
Planejamento de revisitas			
Planejam revisitas		33	(75)
Não planejam revisitas		8	(18)
Não souberam responder		2	(5)

	n	(%)
Teste de aceitabilidade		
Participaram de teste de aceitabilidade	19	(43)
Não participaram de teste de aceitabilidade	20	(45)
Missing	5	(11)
Órgãos acionados		
Ministério Público	10	(23)
Poder Executivo	16	(36)
FNDE	12	(27)
Ação que tenha gerado mudança		
Realizaram ações que tenham gerado mudanças	43	(19)
Não realizaram ações que tenham gerado mudanças	18	(41)
Não souberam responder	3	(7)
Missing	4	(9)
Reuniões do CAE		
Frequência de reuniões		
Mensalmente	28	(64)
Bimestralmente	9	(20)
Trimestralmente	6	(14)
Semestralmente	1	(2)
Anualmente	0	(0)
Outro	0	(0)
Número de conselheiros por reunião		
1-4 conselheiros	3	(7)
5-7 conselheiros	27	(61)
+8 conselheiros	11	(25)
Missing	3	(7)
Considera suficiente o n° de conselheiros por reunião? (Opinião conselheiro entrevistado)		
Sim	37	(84)
Não	7	(16)
Missing	0	(0)

Fonte: Autores.

Com relação a frequência dos assuntos abordados nas reuniões, no tema “visitas às cozinhas”, as condições higiênico sanitárias (93% n=41), infraestrutura (84% n=37) e aceitação da alimentação escolar (84% n=37) foram as questões frequentemente ou sempre abordadas nas reuniões do CAE. Quanto a frequência da sessão “demais temas abordados nas reuniões do CAE”, os assuntos “compra da agricultura familiar” (89% n=39),

“qualidade dos cardápios” (86% n=38), “execução financeira do PNAE” (82% n=36) e “parecer conclusivo do CAE” (82% n=36) foram os mais recorrentes nas reuniões dos conselhos. E os temas “compra de alimentos orgânicos” (27% n=12), e “denúncias” (32% n=14) obtiveram os menores percentuais para a classificação de temas debatidos frequentemente ou sempre (Tabela 2).

Tabela 2. Frequência em que os assuntos são discutidos durante as reuniões dos CAE.

Observações analisadas nas visitas às cozinhas	Nunca/ Raramente		Frequentemente/ Sempre		Total de respostas	
	n	(%)	n	(%)	n	(%)
Condições Higiênicos-sanitárias	3	(7)	41	(93)	44	(100)
Infraestrutura das cozinhas	6	(14)	37	(84)	43	(98)
Alteração do Cardápio planejado	21	(48)	23	(52)	44	(100)
Aceitação da Alimentação Escolar	7	(16)	37	(84)	44	(100)

Demais assuntos	Nunca/ Raramente		Frequentemente/ Sempre		Total de respostas	
	n	(%)	n	(%)	n	(%)
Compra da Agricultura Familiar	5	(11)	39	(89)	44	(100)
Compra Alimentos Orgânicos	29	(66)	12	(27)	41	(93)
Qualidade dos Cardápios	4	(9)	38	(86)	42	(95)
Situação alimentar e nutricional	12	(27)	30	(68)	42	(95)
Processo de licitação	11	(25)	33	(75)	44	(100)
Execução Financeira do PNAE	5	(11)	36	(82)	41	(93)
Parecer conclusivo do CAE	6	(14)	36	(82)	42	(95)
Educação alimentar e nutricional	14	(32)	29	(66)	43	(98)
Adequação do N° de Nutricionistas	14	(32)	27	(61)	41	(93)
Adequação do N° de merendeiras	12	(27)	30	(68)	42	(95)
Denúncias	29	(66)	14	(32)	43	(98)

Fonte: Autores.

DISCUSSÃO

Considerando a importância do controle social para que a execução do PNAE tenha efetividade, este estudo identificou aspectos relacionados ao perfil dos conselheiros, à gestão do CAE, bem como à atuação destes nos municípios do ERJ visando refletir sobre papel da sociedade civil na atuação do CAE em suas diversas atribuições.

Os conselheiros entrevistados nesse estudo possuem elevado grau de instrução, com uma prevalência de docentes na composição do conselho, não somente no segmento de trabalhadores da educação e discentes como também em outras representações do CAE, resultado semelhante ao encontrado no estudo de Gabriel (2013), o que pode contribuir na interpretação da legislação do programa, organização do CAE e na tomada das decisões aspectos considerados importantes para o sucesso do controle social (DE SOUZA AA et al, 2019).

Cabe destacar que, principalmente, o segmento “trabalhadores da educação e discentes” deve ser ocupado por profissionais da educação que não estejam em cargos de comissão no município, pois caso contrário podem comprometer a legitimidade das ações do conselho. A participação desses profissionais representantes das EEx pode ser manipulada por cooptação, quando os

conselheiros atendem interesses da gestão em detrimento dos interesses dos escolares, ou por pseudoparticipação, quando os conselheiros estão presentes, mas são impedidos de colaborar com as ações do CAE (DE SOUZA et al, 2019). Assim, muitos conselhos podem vivenciar a dominação política do Poder Executivo e acabam não cumprindo a sua finalidade no controle da execução do PNAE (MUNIZ et al, 2022).

No segmento “pais de alunos”, identificou-se a presença de autônomos, aposentados e donas de casa, que possui maior flexibilidade de horário. Apesar da maior disponibilidade para exercer as atribuições do CAE, foi relatado que esse segmento apresentou maior rotatividade, resultado similar ao estudo de Lopes (2021). As atividades do conselho são consideradas como um serviço público não remunerado (BRASIL, 2020), o que pode dificultar a permanência e o interesse de novos membros em participar do CAE, em associação ao desconhecimento e/ou desinteresse em exercer seu papel no controle social (BALESTRIN et al, 2019).

O poder público tem a responsabilidade de divulgar e mobilizar os distintos setores da sociedade civil, trabalhadores da educação e pais de alunos para que ocorra processos eletivos a cada mandato do CAE, de forma que a comunidade compreenda o papel do conselho e, assim garantir o envolvimento da comunidade no controle

(BRASIL, 2009; LOPES et al, 2018). Caso o processo eleitoral do CAE não seja conduzido de maneira formal, incorre em procedimentos informais que resultam em indicações do poder público e/ou pessoais, ao invés de eleições por meio de assembleias específicas representativas dos diferentes segmentos (SOARES, 2020).

A divulgação da atuação do conselho pode ser considerada uma forma de dar visibilidade às ações do CAE e possibilitar a aproximação da comunidade escolar com o conselho. No entanto, essa prática ainda precisa avançar, pois identificou-se que apenas metade dos CAE entrevistados apresentaram alguma forma de divulgação. A nova legislação reitera que é dever da União e das EEx capacitar os conselheiros para atuação no controle social, divulgar as atividades do CAE, bem como os membros do colegiado por meio de comunicação oficial às escolas (BRASIL, 2020).

A experiência prévia em outros conselhos sociais também apresentou similaridade com o observado no estudo de Gabriel *et al.* (2013), onde mais da metade dos conselheiros entrevistados afirmaram possuir essa experiência, o que permite maior facilidade na compreensão e execução das atribuições do conselho e melhor entendimento do seu papel político e fiscalizador de políticas públicas (QUERINO et al, 2012).

A participação do CAE no CONSEA também se faz presente na legislação (BRASIL, 2009), uma vez que suas diretrizes convergem com o PNAE. A atuação de forma conjunta com o COMSEA, potencializa a atuação do CAE unindo esforços para interesses recíprocos e amplia a compreensão do conceito de SAN no âmbito do programa, principalmente ao direito à alimentação adequada e saudável e à sustentabilidade ambiental (ALLEBRANDT et al, 2016; MUNIZ et al, 2022). No entanto, percebe-se nesse estudo uma participação pequena, com poucos CAE indicando alguma aproximação com o COMSEA do seu município.

Considerando a importância da experiência prévia dos conselheiros, a partir de 2009, a legislação estende o tempo de mandato do CAE e permite a recondução do conselheiro por tempo indeterminado (BRASIL, 2009) podendo ser considerada positiva com relação à experiência prévia de atuação, a aproximação com os trâmites burocráticos do município e pela dificuldade em captar novos conselheiros participativos e atuantes a cada mandato (BALESTRIN et al, 2019). Todavia, a continuidade dos mesmos representantes pode acarretar na estagnação de visão da gestão, além de evidenciar baixa adesão da sociedade civil no exercício da democracia,

permitindo a permanência de sujeitos com interesses distintos e muitas vezes partidários (COHN, 2003). A motivação em compor um conselho de controle social pode-se partir de interesses individuais ou coletivos, de todo modo, deve levar a desenvolver sujeitos críticos e participativos que compreendam seu papel como cidadãos, buscando soluções e se engajando em suas respectivas atividades (SANTOS et al, 2011). Cabe considerar que o espaço do CAE pode ser utilizado de forma imprópria quando os interesses político partidários são mobilizados no processo de acompanhamento do PNAE, aspecto que compromete sua finalidade e compromisso com a sociedade.

No presente estudo, mostrou a participação dos conselheiros em curso de capacitação, reflexo provavelmente do investimento do FNDE em formação para atores do PNAE, promovidas pelos Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), o que possibilita maior empoderamento dos conselheiros para o exercício da cidadania e no controle social da AE. As mídias sociais vêm se constituindo como um novo espaço de interação e aproximação entre CAE de diversos municípios e estados brasileiros que dialogam e trocam experiências entre si, possibilitando um canal de comunicação, aprendizagem e fortalecimento do controle social.

A infraestrutura dos conselhos estudados foi considerada adequada para a maioria dos entrevistados, no entanto, as respostas abertas mostram que a qualidade da infraestrutura oferecida era inadequada com precariedade ao acesso desta. Alguns estudos observaram a falta de estrutura adequada para o funcionamento do conselho, principalmente com relação à disponibilidade de transporte, e conseqüentemente dificultando as visitas às UANE (LOPES et al. 2018; DE SOUZA et al, 2019). Cabe ressaltar que o plano de ação é um documento obrigatório e deve ser considerado uma ferramenta de gestão do CAE para nortear as ações do CAE e deve ser amplamente discutido e elaborado pelos conselheiros como documento oficial a ser apresentado à EEx para providências. Assim, deve constar ações a serem desenvolvidas com previsão de infraestrutura, incluindo a previsão de transporte para as visitas, além de recursos financeiros para plena execução das atividades de sua competência (BRASIL, 2020).

Foi observado que, segundo os entrevistados, a maioria dos conselhos realizam reuniões mensais, diferentemente de outros estudos que encontraram uma frequência inferior a 50% de CAE que realizam reuniões mensais (GABRIEL et al, 2013;

PALUDO et al., 2015; LOPES, 2021). A frequência de reuniões, apesar de não definida por lei, é de suma importância para o acompanhamento efetivo da execução do programa. Belik e Chaim (2009)³⁶ observaram em seu estudo que os CAE que tiveram um quantitativo acima de 20 reuniões por ano alcançaram mudanças positivas e impediram retrocessos no atendimento à alimentação escolar. No entanto, para o sucesso da atuação do CAE, além da infraestrutura e da organização do CAE, é importante a cultura de uma participação democrática pelos conselheiros com ações propositivas, além de conhecimento técnico das normativas e das rotinas administrativas do conselho (MUNIZ et al, 2022).

O número de conselheiros presentes por reunião se demonstrou satisfatório, uma vez que para a maioria dos conselhos há a presença de pelo menos 2/3 dos membros, o que demonstra uma participação ativa dos membros, e não somente uma prestação de contas e elaboração do parecer conclusivo como reportado em alguns estudos (PALUDO et al., 2015; MOSIMANN, 2014).

Das visitas às unidades escolares, percebe-se que a maior parte dos CAE entrevistados possuem um roteiro de visitas, realizam visitas mensais, e planejam visitar as unidades. As visitas às escolas são atividades indispensáveis para o acompanhamento da execução do programa, uma vez que possibilita verificar as boas práticas, o estoque dos gêneros alimentícios, cumprimento do cardápio e a aceitação da alimentação escolar e assim, acionar os órgãos responsáveis para o planejamento de melhorias (BARBOSA et al, 2020). No entanto, essa atividade do CAE pode ser limitada uma vez que depende da infraestrutura de transporte, responsabilidade do poder público.

No presente estudo foi relatado que houve poucos encaminhamentos ao FNDE, ao Ministério Público e a própria EEx por parte dos CAE, o que foi ratificado com a baixa frequência de discussão do tema "denúncias" nos assuntos abordados nas reuniões, apesar de ser uma atribuição do conselho. Apesar do seu papel fiscalizador, o colegiado deve estabelecer uma relação de interação e dialogicidade com a EEx e com os diferentes órgãos e atores envolvidos com o programa para o desempenho de suas funções (LOPES et al, 2018).

A concepção predominante nos documentos oficiais do PNAE, desde a criação do CAE, destaca o caráter fiscalizador do CAE, o que reflete diretamente nas ações dos conselhos (BARBOSA et al, 2020). Neste estudo, percebe-se uma alta frequência nas abordagens sobre a execução financeira do PNAE, bem como das condições higiênico sanitárias e da infraestrutura das

UANE, demonstrando que o perfil de atuação dos CAE estudados apresentam um caráter fiscalizador. Soares (2011), destaca em seu estudo que, apesar da importância dada para a prestação de contas, muitas vezes os membros não sabem acessar as plataformas digitais para acompanhar o repasse do recurso, além do desconhecimento sobre o processo contábil que culmina na intermediação da EEx.

A legislação prevê a prioridade na aquisição de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos no âmbito do PNAE (BRASIL, 2020). Entretanto, a compra de gêneros alimentícios orgânicos foi pouco abordada nos CAE estudados, apesar da maioria deles abordarem frequentemente a compra da AF. Além disso, demais temas como alteração do cardápio planejado, situação alimentar e nutricional, processo de licitação, educação alimentar e nutricional, adequação do número de nutricionistas e merendeiras e denúncias também foram mencionados em menor frequência entre os conselhos, temas estes diretamente ou indiretamente relacionados às diretrizes do PNAE (BRASIL, 2009), logo, demonstrando-se como uma possível fragilidade na atuação do CAE.

A participação no CAE requer engajamento pessoal e conhecimento da legislação, da operacionalização do funcionamento do conselho, dos processos de compras públicas, da utilização do recurso, da prestação de contas e do acompanhamento in loco da execução do Programa. Os conselheiros também devem realizar busca constante por informações, propor ações e estratégias para o município com base na sistematização de dados obtidos pelo CAE durante as visitas, estabelecer prioridades e realizar interação com diversos atores.

Esse conjunto de atividades indica o potencial pedagógico do CAE para a consolidação do espaço público e da noção de direitos relacionados com a alimentação. Ao possibilitar a interação de diferentes segmentos da comunidade escolar em torno de uma responsabilidade pública relacionada com a AE, estimula que compartilhem suas diferentes concepções e práticas sobre a própria alimentação. Esse processo, onde os integrantes do CAE são mutuamente afetados, pode provocar novos significados e reforçar a perspectiva da alimentação como uma prática social que, no caso da AE, se realiza em um espaço público. Nesse sentido, o CAE pode contribuir para politizar a AE e a própria alimentação como uma prática social, o que é de extrema relevância no contexto brasileiro marcado por uma fragilidade da noção do público aliada ao fato de que a alimentação é muitas vezes tratada como uma questão apenas da esfera privada,

com base na perspectiva das “liberdades individuais de escolha”. Quando representantes de diferentes segmentos da sociedade são mobilizados a atuar em questões relacionadas com a alimentação a partir de uma lógica de responsabilidade pública, pode, então, instituir-se um processo pedagógico de cidadania que contribua para uma compreensão da AE como um direito e um bem público.

O presente estudo apresenta como limitação a impossibilidade em aprofundar os temas debatidos nas reuniões, no entanto foi possível identificar o perfil de atuação dos CAE do ERJ. São necessários estudos qualitativos para identificar os desafios e potencialidades dos conselhos.

CONCLUSÃO

Os CAE ERJ, no contexto geral, são atuantes, mas ainda precisam avançar em aspectos relacionados à operacionalização do seu funcionamento e na ampliação

de suas atribuições de modo a fortalecer o seu potencial de contribuição para a consolidação da AE como um direito e um bem público.

A maioria deles possuem alta rotatividade do segmento pais e responsáveis, não contam com divulgação de suas ações e carecem de infraestrutura adequada para o seu pleno funcionamento, principalmente na disponibilidade de transporte para as visitas. Esses aspectos dependem do reconhecimento da importância do controle social pelo poder público, que deve mobilizar os segmentos da sociedade com legalidade e possibilitar as estruturas necessárias para as ações e divulgação do conselho. A aproximação dos conselheiros com o COMSEA ainda é limitada, o que pode influenciar na ampliação da atuação do CAE para fomentar a SAN e o DHAA no contexto escolar. O papel fiscalizador foi predominante nos conselhos estudados, no entanto poucos encaminhamentos aos órgãos de controle foram relatados.

REFERÊNCIAS

BALESTRIN, M. & SUDBRACK, E. M. Gestão democrática e o conselho de alimentação escolar: a realidade do município gaúcho de Caiçara. **Emancipação**, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 1–13, 2019. DOI: 10.5212/Emancipacao.v.19.0008.

BARDDAL, F. M. E.; TORRES, R. L.. Efetividade da participação cidadã nos conselhos municipais de Curitiba. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, n. urbe, p.12, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190045>

BARBOSA RMS, HENRIQUES P, FERREIRA DM, SOARES D DA SB, VELLOSO CF, SILVA JMP DA, *et al.* Controle social do programa de alimentação escolar em um município de grande porte. **Saúde e Pesquisa**, v.13, p.607-16, 2020. DOI: 10.17765/2176-9206.2020v13n3p607-616.

BELIK, W. & CHAIM, N. A.. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, v. 22, p. 595–607, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732009000500001>.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução no 6, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação

escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Seção 1 Brasil: **Diário Oficial da União**; 2020 p. 38.

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** - Seção 1 - 13/7/1994, p. 10521.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)** / Tribunal de Contas da União, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar; Apresentação Raimundo Carreiro, Sílvio de Sousa Pinheiro. -- 1. ed. -- Brasília: TCU, 2017. 119 p

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 17/6/2009, p. 2.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº26 de 17 de junho de 2013. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 18/06/2013, p. 7

BRASIL. Ministério da Saúde e Ministério da Educação. Portaria Interministerial no 1010, de 8 de maio de 2006. **Diário Oficial da União** - Seção 1 – 09/05/ 2006.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Curso EAD para Conselheiros de Alimentação Escolar** — Português (Brasil). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/controle-social-cae/cursos-ead-cae> (acessado 15/Jun/2022)

BRAVO, M. I. S. & CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, v. 109, p. 126–150, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000100008>

BRONZO, C. & CARNEIRO, L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v.36, n.2, 277–92, 2002.

CARVALHO, G.C.G.; MORAIS, I.B. DE A.; OLIVEIRA, G.A.L. DE; VENDRAMETTO, O. Conselho de alimentação escolar (CAE): os desafios enfrentados pelos conselheiros. *Research, Society and Development*, v.10, n.3, e35510313405, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i3.13405>

CASTRO, H.A.S. DE; SILVA, E.J. DA; DIAS, L.N. DA S.; SCHIMITH, C.D. Desafios à atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**, 2020; v.9, p.32-43. DOI: <http://dx.doi.org/10.17648/aos.v9i2.2157>

COHN, A. Estado e sociedade e as reconfigurações do direito à saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, p. 09–18, 2003. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232003000100002>

DE SOUZA, A.A.; DA SILVA, C.A.M.; BEZERRA, O.M.D.P.A.; BONOMO, E. Condições de trabalho e atuação de conselheiros de alimentação escolar em municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. **DEMETRA Alimentação, Nutrição e Saúde**, v.14, n.1, p.37875, 2019. DOI: <https://doi.org/10.12957/demetra.2019.37875>

FERREIRA, H.G.R.; ALVES, R.G.; MELLO, S.C.R.P. O programa nacional de alimentação escolar (PNAE): Alimentação e aprendizagem. **Revista Seção Judiciária do Rio Janeiro**, v.22, p.90-113, 2019. DOI: <https://doi.org/10.30749/2177-8337>

FERREIRA, D.M.; BARBOSA, R.M.S.; FINIZOLA, N.C.; SOARES, D.S.B.; HENRIQUES *et al.* Percepção de agentes operadores do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Saúde Pública**, v.53, p. 1-13, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/S1518-8787.2019053000597>.

GABRIEL CG, MACHADO M DE S, SCHMITZ B DE AS, CORSO ACT, CALDEIRAS GV *et al.* Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.18, p.971-8, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400009>.

GURGEL C, JUSTEN A. Controle social e políticas públicas: A experiência dos conselhos gestores. **Revista de Administração Pública**, v.47, p. 47:357–78, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000200004>.

LOPES, I. D. Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no município de Passo Fundo: controle social de políticas públicas. **Oficina do Historiador**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. e39237, 2021. DOI: 10.15448/2178-3748.2021.1.39237.

LOPES, D.B.I.D.; HÜBNER, D.L.M.; GRZYBOVSKI, D.; LOPES, I.D.; KRÜGER, R.F. O modus operandi no conselho municipal de alimentação escolar em um município do noroeste do Rio Grande do Sul (Brasil): reflexões sobre a sua institucionalização. **Ágora** v.20, p. 134-44, 2018. DOI: <https://doi.org/10.17058/agora.v20i1.11231>

MOSIMANN, E.N. **Agricultura familiar e alimentação escolar nas encostas da serra geral de Santa Catarina: desafios e potencialidades**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2014. <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/129126> (acessado em 15/Mar/2022)

MUNIZ, D. M.; DA SILVA, C. L.; SCHNEIDER, M. B. Entre avanços e retrocessos: um estudo multicaso de conselhos de alimentação escolar paranaenses. **Informe GEPEC**, [S. l.], v. 26, n. 1, p. 299–312, 2022. DOI: 10.48075/igepec.v26i1.27035.

PALUDO, A.C. **Controle social e políticas públicas: contribuições para aprimorar o controle social do programa nacional de alimentação escolar**. 2015. 236 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança

Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
<http://repositorio.utfpr.edu.br:8080/jspui/handle/1/1636>
(acessado em 1/Mar/2022).

QUERINO, R.A.; OLIVEIRA, W.A.; FILHO, A.C. DE A. Encontros entre o estado e a sociedade civil: estudo exploratório dos conselhos e do perfil dos conselheiros de Uberaba/MG. **Revista Jurídica Direito Real**, v.1, p.1-23, 2012.

SANTOS, S.F.; VARGAS, A.M.D.; LUCAS, S.D. Conselheiros usuários do conselho municipal de saúde de Belo Horizonte: características sociais e representatividade. **Saúde e Sociedade**, v.20, p.483-95, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902011000200019>.

SARAIVA, E.B.; DA SILVA, A.P.F.; DE SOUSA, A.A.; CERQUEIRA, G.F.; SCHAGAS, C.M. DOS S. *et al.*. Panorama of purchasing food products from family farmers for the Brazilian School Nutrition Program. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.18;p.927–35, 2013.DOI: 10.1590/S1413-81232013000400004.

SILVA, C. L. da & MUNIZ, D. M. Controle social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: limites e potencialidades da atuação dos Conselhos no Paraná. **Interações** (Campo Grande), [S. l.], v. 23, n. 2, p. 473–488, 2022. DOI: 10.20435/inter. v23i2.3229.

SOARES, G.J.V. **Controle social: a dimensão política das compras da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. 2020. 211 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020.