

# CONTROLE SOCIAL NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:SOLUÇÕES E INOVAÇÕES DOS CONSELHOS EM TEMPOS PANDÉMICOS.

Adriane Akemi Zenke <sup>1[0000-0001-8856-3235]</sup>; Sirlei Rodrigues do Nascimento <sup>[0000-0002-1508-3545]</sup>; Luciana de Melo Costa <sup>[0000-0002-2275-743X]</sup> e Oduvaldo Vendrametto <sup>[0000-0003-2430-6138]</sup>

1 Paulista University, São Paulo SP 04026-002, Brazil

[zenkeadri@gmail.com](mailto:zenkeadri@gmail.com)

[sirlein@gmail.com](mailto:sirlein@gmail.com)

[lueducita@yahoo.com.br](mailto:lueducita@yahoo.com.br)

[oduvaldove@gmail.com](mailto:oduvaldove@gmail.com)

**Resumo:** Parte da estratégia do combate à fome no Brasil, relaciona-se com a frequência e qualidade nutricional de refeições disponibilizadas para crianças e adolescentes em seu ambiente escolar. Estas refeições oferecidas podem ser as únicas que muitos alunos têm acesso por diversos fatores de vulnerabilidade social. O PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar é referência de programa sustentável, pilar garantidor de direito expresso na Constituição Federal. O modelo atual, confere ao município a execução em sua rede de ensino, enquanto a fiscalização cabe ao CAE - Conselho de Alimentação Escolar, controle social de caráter fiscalizador e deliberativo. O objetivo deste artigo é avaliar a atuação dos Conselhos durante a pandemia do Covid 19 e quais as expectativas no período pós – pandêmico. Trata-se de uma pesquisa exploratória e documental de abordagem qualitativa, realizada em municípios das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo. Os resultados indicam que, a partir do tratamento do levantamento feito em 175 cidades, apenas 10 compartilham dados transparentes sobre a atuação do CAE, fornecendo poucos indicadores sobre a logística de atuação e do trajeto do kit alimento do aluno.

**Palavras-chave:** alimentação escolar, conselhos de alimentação, agricultura familiar.

**Abstract:** Part of the strategy to fight hunger in Brazil is related to the frequency and nutritional quality of meals made available to children and adolescents in their school environment. These meals offered may be the only ones that many students have access to due to various factors of social vulnerability. The PNAE - National School Feeding Program is a reference for a sustainable program, a pillar that guarantees the right expressed in the Federal Constitution. The current model gives the municipality the execution in its education network, while the supervision is up to the CAE - School Feeding Council, social control of a supervisory and deliberative character. The purpose of this article is to evaluate the performance of the Councils during the Covid 19 pandemic and what are the expectations in the post-pandemic period. This is an exploratory and documentary research with a qualitative approach, carried out in municipalities in the metropolitan regions of the State of São Paulo. The results indicate that, based on the treatment of the survey carried out in 175 cities, only 10 share transparent data on the performance of the CAE, providing few indicators on the logistics of performance and the path of the student food kit.

**Keywords:** school meals, food councils, family farming.

## 1. Introdução

No escopo do pacto global da Agenda 2030 da ONU, o chamamento para tratativas mais responsáveis envolvendo cada nação desde as chamadas potências mundiais, as emergentes e as consideradas pobres ou do terceiro mundo, fazem parte do conjunto de ações sobre a mitigação de desigualdades e injustiças sociais [1].

Em 2021, segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, com base no Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, o país retornou ao mapa da fome registrando 19 milhões de pessoas em situação de fome [2].

O desmonte das políticas públicas anteriores a pandemia, a governança ineficaz na crise econômica, todos somados, agravaram sobremaneira as desigualdades sociais. Agora são 33,1 milhões de brasileiros em situação de fome, aumento de 15,5% em pouco mais de um ano [3].

Um dos pilares do enfrentamento da fome e pobreza no Brasil é o PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar, que a partir de 2009 e conforme legislação que o rege, trouxe inovações que se articularam aos demais programas e políticas públicas, voltadas à valorização da agricultura familiar e a melhoria da segurança alimentar nutricional da população [4].

O PNAE teve origem em 1954 com o propósito de atender necessidades nutricionais de alunos, cujo objetivo principal era reduzir a deficiência nutricional de estudantes carentes do Brasil. Na sua fase inicial, os recursos do Programa eram centralizados, ocorrendo a descentralização por força da Lei n.º 8.913/1994 [5]. Portanto, ao completar 68 anos à frente da alimentação escolar, a característica de garantir a segurança alimentar nutricional, com efeito capilar nas unidades federativas, torna-se ainda mais relevante, assim como o controle social representado pelo CAE - Conselho de Alimentação Escolar, que deve estar regularmente constituído.

Conforme aponta o TCU - Tribunal de Contas da União, tal característica descentralizadora de repasses de recursos e obrigações de execução nos três poderes da federação (federal, estadual e municipal), deve ser acompanhada e legitimada através dos CAEs [6]. Além disso, é legítimo dizer que este modelo de atenção em alimentação escolar por força de sua abrangência e longevidade, é reconhecido internacionalmente, servindo como referência para Acordos Internacionais firmados com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura – FAO e com o Programa Mundial de Alimentos – PMA, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, com vistas a apoiar a implantação e desenvolvimento de Programas de Alimentação Escolar Sustentáveis em países da América Latina, Caribe, África e Ásia, sob os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada [7].

Para que a execução do PNAE seja efetiva, é importante conhecer três fatores que são indicadores de qualidade em seus locais de gestão: contar com nutricionista que atue como responsável técnico, atenção à qualidade da alimentação disponibilizada e a obrigatoriedade do uso dos recursos para aquisição de no mínimo 30% da agricultura familiar. Estes indicadores devem ser o fio condutor das análises do CAE, pois a prerrogativa de ateste destas conformidades é de sua competência [6].

Portanto, entende-se que as responsabilidades do CAE estão alinhadas com a finalidade e natureza de seus pressupostos normativos, assim como, em seu teor de competências, distingue-se por ser de caráter deliberativo [8].

Como instrumento de ação democrática e cidadã que o controle social representa, é preciso que a participação da sociedade seja massiva, para resultar no fortalecimento e consolidação de políticas públicas, e o produto final seja a qualidade de vida da sociedade e que atue a bem do interesse público [9]. Decretada a crise sanitária mundial em 2020, o isolamento social fechou as escolas por todo o país, exigindo soluções para a continuidade do acesso à alimentação, a continuidade das compras da agricultura familiar, portanto, a atuação dos CAE - Conselhos de Alimentação Escolar também deveriam encontrar caminhos para acompanhar estes processos [10].

Neste estudo aspectos de adequação a estas contingências são avaliados, observando como se deu o processo de continuidade do funcionamento destes Conselhos, aportes que foram oferecidos, infraestrutura e resultados obtidos, dada a importância das suas funções para a segurança alimentar do alunado.

## 2. Desenvolvimento da pesquisa

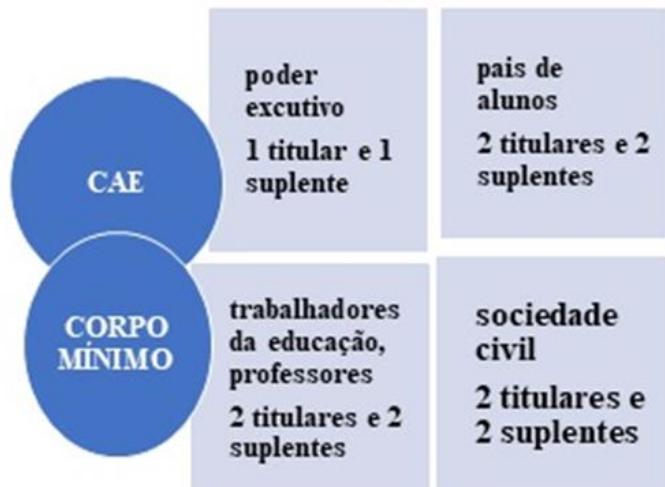
Trata-se de uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, que utilizou técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Todos os dados obtidos de relevância ao objeto da pesquisa foram compilados em um banco de dados eletrônico do programa Microsoft Excel, para nortear as análises cabíveis, conforme a proposta deste estudo.

Para Gil (2017), os estudos exploratórios aproximam as ideias e intuições, na tentativa de adquirir maior familiaridade com o fenômeno pesquisado [11].

Com o intuito de identificar soluções e inovações dos conselhos na alimentação escolar neste período de crise sanitária, a primeira etapa consistiu na busca de dados para entender normativas e atribuições que os regem. Neste sentido, estudos e leis apresentam os conselhos como avanços na participação da sociedade, mas com rigores de atuação que devem ser observados e aprimorados.

O CAE é composto por no mínimo 7 (sete) membros titulares e seus respectivos suplentes, representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação e discentes, entidades civis e pais de alunos [12]. A figura 1 sistematiza a composição do CAE.

**Fig. 1.** Composição do CAE - Conselho de Alimentação Escolar



**Fonte:** FNDE, Resolução 26/2013

No rol de atribuições que o PNAE preconiza como ações e condutas para os membros do CAE há um pressuposto de que algumas habilidades e conhecimentos são, no mínimo, facilitadores para atender o rigor do olhar sobre a boa execução deste Programa.

Trata-se de forma mais ampla, de fiscalizar a eficácia de uma das principais estratégias de garantia do direito humano à alimentação adequada [13].

Assim, uma preparação satisfatória aos membros eleitos e indicados, incluindo conceitos e conjuntura sociopolítica, pode produzir melhor clareza para o exercício de suas atribuições [14].

O quadro 1 apresenta as atribuições do CAE, de forma sintetizada.

**Quadro 1.** Atribuições do CAE

Atribuições CAE	
1.	Monitorar e fiscalizar a aplicação de recursos
2.	Analizar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE
3.	Analizar a prestação de contas do gestor e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa
4.	Comunicar ao FNDE e órgão competentes de controle, qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE
5.	Fornecer informações e apresentar relatórios sobre a execução do PNAE
6.	Realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas
7.	Elaborar o Regimento Interno conforme disposto em Resolução
8.	Elaborar Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente

**Fonte:** FNDE- Resolução n.º 26 de 17 de junho de 2013

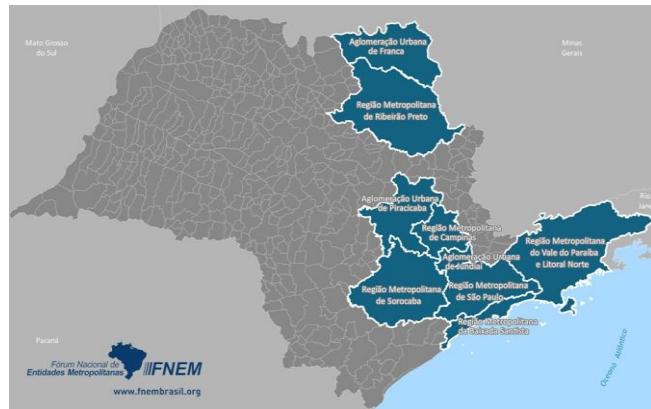
A suspensão das aulas, como medida de contenção da pandemia do Covid-19, trouxe a excepcionalidade da distribuição de alimentos, incluindo os da agricultura familiar, às famílias dos estudantes. O enfrentamento deste desafio, entrelaça agravos à saúde com questões de imunidade e fome, onde parte das soluções remete ao ambiente escolar em situação de normalidade.

O PNAE delegou ao poder público local, competência para atender esta demanda, em simultâneo, em que reforça a atuação do CAE, para o acompanhamento da preparação dos ingredientes do Kit alimento do aluno, desde a formulação, mantendo a qualidade nutricional e sanitária, cultura alimentar local e a presença de alimentos in natura [10]. Com os cuidados que foram impostos pelo isolamento social, a atuação dos Conselhos também foi orientada a seguir os mesmos padrões protocolares de proteção, visando a dar continuidade de suas atribuições.

Na segunda etapa, delimitamos a pesquisa documental nas 7 Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo, realizando buscas sobre o CAE em homepages institucionais dos municípios que as compõem. Caracterizam-se como aglomerados urbanos, reconhecidas por legislação estadual e constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, visando integrar a organização, planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum [15]. Os 175 municípios das

RMs estão localizados na macrometrópole paulista, com exceção da RM de Ribeirão Preto, mais a noroeste do estado. A figura 2 apresenta o desenho cartográfico destas RMs.

**Fig. 2.** Mapa das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo/BR



**Fonte:** Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas

As buscas foram realizadas no sítio eletrônico institucional de cada município das RM, procurando identificar primeiramente se as Prefeituras apresentam o CAE em seus conteúdos, e se disponibilizam Atas para consulta pública, visando transparência e visibilidade de ações de interesse público com ênfase no período pandêmico de 2020 até os dias atuais.

A relação nominal da composição de cada grupo das regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, objetos deste estudo, podem ser acessados por meio do IGC - Instituto Geográfico e Cartográfico - São Paulo. ([http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas\\_ra.html](http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas_ra.html)).

Em tempos pandêmicos, o mundo passou a atuar de forma remota, em quase sua totalidade, com exceção dos serviços essenciais e da linha de frente na área da saúde. Neste sentido, a realização de reuniões virtuais e a disponibilidade de suas deliberações por parte dos CAEs, foi um dos indicadores buscados nas plataformas das cidades. Nestas regiões densamente povoadas era esperado que a agilidade no campo virtual fosse uma ferramenta importante para que a segurança alimentar dos alunos fosse atendida e monitorada pelo controle social de forma abrangente. No entanto, no total de 175 cidades destes importantes aglomerados paulistas, foram somente encontrados 10 links dedicados à divulgação de informações técnicas sobre o CAE e suas deliberações, que puderam ser conhecidas através de suas atas.

Este resultado mostra que cerca de apenas 10 cidades, dessas, 175 oferecem informação e atualização das características e ações dos Conselhos de Alimentação Escolar, representando 5,71%. Foram encontradas 72 atas nas abas de Secretarias e Diretorias de Educação dos 10 municípios, sendo 28 atas em 2020, 40 atas em 2021 e 04 atas em 2022 até o mês de julho.

Na RM Baixada Santista o município de Itanhaém destaca-se como o único dentre os 09 que a compõem a disponibilizar o link do CAE e a manter regularmente as publicações nos três anos pesquisados, sugerindo intensa atividade do Conselho no formato virtual em 2020/2021 e presencial em 2022.

A tabela 1 descreve de forma sistematizada o número de municípios de cada RM e os dados encontrados em seus websites.

**Tabela 1.** Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo - Links sobre o CAE

Região Metropolitana RM	N.º Municípios	N.º Link/CAE	Atas 2020	Atas 2021	Atas 2022
Campinas	20	03	17	09	00
São Paulo	39	01	02	00	00
Baixada Santista	09	01	02	13	03
Ribeirão Preto	34	03	07	11	01
Vale do Paraíba e Litoral Norte	39	00	00	00	00
Sorocaba	27	02	00	07	00
Jundiaí	07	00	00	00	00

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

### 3. Conclusões

A inovação imposta pela pandemia sobre home office, deve ter sido absorvida na maioria das RMs pesquisadas neste estudo, porém não estão registradas em seus sites, o que pode representar uma fragilidade para a dinâmica da comunicação, do acesso e da efetividade que as ações exigiram neste período.

Os 10 municípios que referenciam seus CAEs na plataforma institucional são: Itanhaém (RM Baixada Santista); Itatiba, Indaiatuba, Vinhedo (RM Campinas); São Paulo (RM São Paulo); Ribeirão Preto, Pitangueiras, Taquaral (EM Ribeirão Preto); Cerquilho, Sorocaba (EM Sorocaba).

A preocupação com a aquisição da agricultura familiar está citada em atas de 6 municípios, embora não haja menção de valores aportados ou local de origem destes produtos in natura.

O relato de teste de aceitabilidade do kit do aluno, pode ser avaliado como uma inovação pela característica do período pandêmico, pois em aulas regulares seria feito no refeitório escolar com os alunos. Neste caso a preocupação com a qualidade atestada por profissionais da Alimentação Escolar - AE nesta experimentação é interessante e adequada.

Não foram encontrados nos sites informação sobre o número de alunos matriculados, embora seja possível obter no INEP dados censitários como este, seria de grande valia disponibilizar estes números para consulta pública direta em cada município. Também foi observado que o cardápio da alimentação escolar não está disponível na totalidade dos municípios, assim como a descrição deste kit alimento do aluno.

Tendo em vista a escassez de dados encontrados nesta gama de Conselhos da Alimentação Escolar, entende-se que há necessidade de maior divulgação e transparência de suas deliberações. O pouco detalhamento envolvendo ações concretas e produtos da AE nas atas consultadas, prejudica uma visão ampla sobre inovações, ensejando a necessidade de novos estudos.

"O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001".

## 4. Referências

1. ONU. United Nations Organization. Sustainable Development Knowledge Platform. Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. Disponível em: [https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication\\_](https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication_), acesso em 2022/03/12.
2. REDE PENSSAN. Vigisan -inquérito nacional sobre a insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid -19 no brasil. 2021 Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf), acesso em 2022/07/05.
3. REDE PENSSAN. II-Inquérito nacional sobre a insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid - 19 no Brasil. 2022. Disponível em: [/wp-content/uploads/2022/06/Relatório-II-VIGISAN-2022.pdf](http://wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf), acesso em 2022/07/05
4. BRASIL.L11947.2009. Disponível em; [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm), acesso em 2022/07/06.
5. BRASIL. Lei 8.913 de 12/07/94. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8913impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8913impressao.htm), acesso em 2022/07/07.
6. TCU. Tribunal de Contas da União. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, TCU, 2017.
7. BRASIL. FNDE. Ministério da Educação. PNAE- Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnaehistorico>. Alimentação Escolar. Brasília DF. 2020, acesso em 2022/03/07.
8. Kronemberger; Medeiros, A.C.; Dias, A.F.: Conselhos Municipais: institucionalização e funcionamento. In: Tenório, F. G; Kronemberger, T.S (Orgs.): Gestão social e conselhos gestores. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p. 151-18.
9. Allebrandt, S.L.; Cançado, A. C.; Mueller, A. A.: Gestão e controle social: uma relação entre sociedade e Estado. In: Cançado, A. C.; Tenório, F. G. (Orgs.): Controle social de territórios: teoria e prática. Ijuí: Editora Unijuí, 2018, v. 4, p. 11-28.
10. BRASIL.FNDE. RESOLUÇÃO Nº 2, DE 9 DE ABRIL DE 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020-252085843>, acesso em 2022/07/08.
11. Gil, A.C.: Como Elaborar Projetos de Pesquisa, 6<sup>a</sup> edição. São Paulo, Atlas, 2017.
12. BRASIL.FNDE.Resolução 26 de 2013 Disponível em:<https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26.-de-17-de-junho-de-2013.last>, acesso em 2022/07/08.
13. BRASIL. Cartilha Nacional da Alimentação Escolar. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e da União. Grupo Nacional de Direitos Humanos. 2015. 88p
14. Gallina, LS.; Teo, CRPA.; Munaro, PSM.; Oliveira, VSH.: Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. Saúde soc. 21(1).(2012) Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902012000100010&script=sci\\_arttext&tlang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-12902012000100010&script=sci_arttext&tlang=pt) , acesso em 2022/07/09.
15. IBGE.Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.Regões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. Disponível em <https://dados.gov.br/dataset/regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento-ref-30-06-2020>, acesso em 2022/07/08.