

ATUAÇÃO DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM UM MUNICÍPIO DA REGIÃO CENTRAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL¹

THE ACTION OF THE SCHOOL FEEDING COUNCIL IN A CITY OF RIO GRANDE DO SUL STATE

**Sabrina dos Santos Bueno², Camille de Almeida Ancette³,
Adriane Cervi Blümke⁴ e Ana Lúcia de Freitas Saccol⁵**

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro caracteriza-se como um dos maiores, mais abrangentes e duradouros programas na área de alimentação escolar do mundo. Em 2000, o Governo Federal estabeleceu que, para repassar as verbas para o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, é necessário a existência obrigatória do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Nesse contexto, o objetivo deste trabalho foi verificar a atuação do CAE em um município da região central do Rio Grande do Sul. Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa e descritiva, realizada em um município escolhido por conveniência. A atuação do CAE foi analisada por meio de entrevista, com membros do Conselho e diretores das 10 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) incluídas no estudo. Constatou-se que todos os membros conhecem seus direitos e suas competências dentro do CAE, sendo que 80% deles sabem quem são todos os integrantes do Conselho. No entanto, mais de 30% dos diretores não sabem como funciona o CAE. Estima-se que aproximadamente 50% das escolas ainda não foram visitadas e somente 10% recebem visitas frequentes do Conselho. Além disso, mais de 20% das instituições não sabem como são escolhidos os membros do CAE e não conhecem seus integrantes. Pode-se verificar que o Conselho é atuante no município, porém com algumas fragilidades que limitam sua participação mais próxima à execução do PNAE e às escolas. Ressalta-se a pertinência de mais estudos para manter uma constante verificação da atuação do CAE. Nesse sentido, esta pesquisa pode servir como base para o fortalecimento deste Conselho.

Palavras chave: competências, escolas, fiscalização.

ABSTRACT

The Brazilian National School Feeding Program (BNSFP) is characterized as one of the largest, most comprehensive and enduring programs in the world's school feeding area. In 2000, the Federal Government established that, in order to transfer the funds to the Federal District, states and cities, they need to have a School Feeding Council (SFC). The objective of this study was to verify the performance of the SFC in a city in the state of Rio Grande do Sul. It is a qualitative and descriptive research. The performance was verified with the members of the CAE by means of a structured interview previously elaborated, as well as with the directors of 10 City Schools. It was verified that all the members know their rights and their competences

¹ Trabalho Final de Graduação - TFG.

² Acadêmica do curso de Nutrição - Universidade Franciscana. E-mail: sabrinamarques@msn.com

³ Colaboradora. Psicopedagoga. Aluna do Mestrado em Ciências da Saúde e da Vida - Universidade Franciscana. E-mail: camille_ancette@hotmail.com

⁴ Orientadora. Docente do curso de Nutrição - Universidade Federal de Santa Maria. Grupo de Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional (GESAN). E-mail: adriblumke@yahoo.com.br

⁵ Orientadora. Docente do curso de Nutrição e do Mestrado em Ciências da Saúde e da Vida - Universidade Franciscana. Grupo de Pesquisa em Segurança Alimentar e Nutricional (GESAN). E-mail: alsaccol@yahoo.com.br

within the SFC, as well as, 80% of them know who are all the members of the council. More than 30% of the directors do not know how the SFC works, just as 50% of them have never been visited and only 10% receive frequent visits from the board. More than 20% of institutions do not know how SFC members are chosen and do not know their members. Based on these results, we noticed that SFC is an active entity in the city, but there are some weaknesses that limit its participation in the execution of the FNSFP and the schools. It is important to have more studies in order to keep a constant verification of SFC's performance. In this sense, this study may serve to strengthen this council.

Keywords: *competences, schools, supervision.*

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) caracteriza-se como política pública de maior longevidade do país na área de segurança alimentar e nutricional, sendo considerado um dos maiores, mais abrangentes e mais duradouros programas na área de alimentação escolar do mundo (SANTOS *et al.*, 2007). Na década de 50, foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) que, pela primeira vez, estruturava um programa de merenda escolar, em âmbito nacional, sob responsabilidade pública. Esse programa sobreviveu, contando com o apoio do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), hoje denominado Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Dos anos 50 até o final dos anos 70, a merenda escolar passou por momentos de reorganização, recebendo, inclusive, apoio do Programa Mundial de Alimentos da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO/ONU). Em 1979, o programa foi denominado de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (BRASIL, 2008).

Com a Constituição Federal de 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do Ensino Fundamental público. Em 2000, o Governo Federal estabeleceu que, para repassar as verbas para os Estados, Distrito Federal e Municípios, é necessária a existência do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Os instrumentos legais que determinavam a constituição e as atribuições dos CAE no processo de gestão e execução do PNAE sofreram diversas reedições por necessidade de formalidades constitucionais, porém sem alterações de essência.

A Medida Provisória nº 1.979-19 e suas reedições estabelecem a composição, o número e as atribuições para o CAE. Este Conselho é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento do PNAE ligado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). É instituído no âmbito do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, composto por, no mínimo, sete membros titulares e os respectivos suplentes: representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação e discentes, entidades civis e pais de alunos (BRASIL, 2000, 2008; PEIXINHO, 2013). A principal finalidade do CAE é o acompanhamento e assessoramento às entidades executoras do PNAE nas aplicações dos recursos financeiros transferidos pelo governo federal à conta do programa, traduzindo, assim, a primeira ideia do chamado controle social.

No entanto, para o exercício do controle social é importante que os membros do CAE conheçam o papel desse junto à alimentação escolar, além de reconhecerem suas atribuições e responsabilidades enquanto conselheiros. É preciso exigir também, infraestrutura necessária à plena execução das atividades do CAE, como um local apropriado para as reuniões, disponibilidade de equipamento de informática e transporte para deslocamento dos seus membros aos diferentes locais que devem visitar (WEIS; CHAIM; BELIK, 2004).

Um estudo realizado por Gallina *et al.* (2012) identificou falta de preparo e de representatividade dos integrantes do CAE. Ainda, Turpin (2008) esperava conselheiros mais participativos, no entanto esses não estão muito preocupados com o desenvolvimento da localidade. Além disso, o fato de não atuarem nessa linha pode ser explicado, pois muitos Conselhos são constituídos de forma burocrática, apenas para as prefeituras estarem aptas a receber os recursos do Governo Federal

Nesse contexto, o presente trabalho foi desenvolvido com o objetivo de verificar a atuação do CAE em um município da Região central do estado do Rio Grande do Sul.

MATERIAL E MÉTODOS

Esse estudo consiste em uma pesquisa quanti-qualitativa, descritiva, realizada no período de fevereiro a novembro de 2017, em um município da Região central do estado do Rio Grande do Sul, escolhido por conveniência. A pesquisa foi realizada com os membros titulares do CAE do Município e em 20% (n=10) das escolas de Ensino Fundamental municipais. Para fins do estudo, foi realizado um sorteio das escolas participantes com uma amostragem aleatória, através do programa *BioEstat* - versão 5.3, as quais foram avaliadas quanto à política de implementação da alimentação escolar. Foram incluídos neste estudo todos os conselheiros titulares do mandato vigente. Em relação às instituições de ensino, foram incluídos os diretores e excluídos os que estiveram em algum afastamento temporário de suas atribuições no período destinado às entrevistas.

Foi adotada uma entrevista estruturada sobre a compreensão do entrevistado a respeito da temática do estudo. A entrevista realizou-se por meio de um formulário impresso, contendo perguntas na ordem em que deveriam ser feitas, com espaços para anotações das respostas. Foram realizadas visitas nas instituições de ensino, que fazem parte do PNAE, para avaliar a atuação do CAE sob a ótica destas instituições. Foram realizadas entrevistas, face a face, com os diretores das instituições e com os membros titulares do Conselho, para averiguar os conhecimentos básicos sobre suas atribuições, seus direitos e sobre a regularidade das reuniões. As entrevistas tanto com os membros titulares quanto com os diretores das escolas foram gravadas mediante autorização prévia. Os dados foram analisados quantitativamente, sendo organizados em tabelas e figuras para melhor visualização e discussão dos resultados.

O presente estudo possui aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da Universidade Franciscana (UFN), sob o parecer número 1.877.129. Os participantes foram informados sobre os objetivos da pesquisa e assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No CAE estudado há 14 membros (sete titulares e sete suplentes) indicados por todos os segmentos, conforme define a legislação (BRASIL, 2009). Foram entrevistados os membros titulares, representantes dos diferentes segmentos da sociedade previstos na legislação específica, sendo indicados pela Secretaria de Educação (representantes do poder executivo), pelo Sindicato dos Professores (representantes docentes), por associações de pais e professores (representantes de pais) e por Conselhos Comunitários (representantes da sociedade civil, União das Associações Comunitárias). Entrevistaram-se cinco (05) representantes do CAE, no entanto, dois não foram localizados no período das entrevistas pois encontravam-se afastados por motivos pessoais e não houve a nomeação dos suplentes.

De modo contrário, Santos *et al.* (2007) em seu estudo relataram que grande parte dos membros dos referidos Conselhos estudados eram indicados pelo executivo municipal, entretanto não exerciam as funções que lhes foram atribuídas, tendo baixa visibilidade. A maioria dos membros não reconhecia claramente o papel do Conselho, bem como o seu próprio papel como representante.

Neste estudo, todos os membros entrevistados conhecem seus direitos e suas competências dentro do CAE, sendo que 80% deles sabem quem são todos os integrantes do Conselho. É importante ressaltar que a maioria afirmou realizar visitas às escolas conforme a necessidade, utilizando meios próprios para a visitação nas instituições de ensino. Todos os membros afirmaram que utilizam instrumentos avaliativos durante essas visitas, tais como questionários sobre o armazenamento dos alimentos e adaptação da alimentação escolar, tal como apresentado na tabela 1.

Tabela 1 - Resultado dos questionários aplicados aos membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), no período de setembro/outubro de 2017.

Questões	Respostas agrupadas	
	Sim n (%)	Não n (%)
Conhece seus direitos?	5 (100)	0(0)
Conhece suas competências?	5 (100)	0(0)
Conhece todos os integrantes?	4 (80)	1 (20)
Utilizam meios próprios de transporte?	3 (60)	2 (40)
Utilizam instrumentos avaliativos?	5 (100)	0(0)

Fonte: Os autores.

Pode-se verificar, por meio dessa pesquisa, que todos os membros do CAE, que foram avaliados, foram indicados ao cargo, sendo 40% pelas associações de pais e professores, 40% pelo sindicato dos professores e 20% pela União das Associações Comunitárias.

Dentro das suas competências, conforme demonstrado na tabela 2, 60% dos integrantes avaliados acompanharam e fiscalizaram, bem como zelaram pela qualidade da alimentação escolar. Todos os entrevistados receberam o relatório anual e emitiram o parecer conclusivo. Durante as entrevistas, os membros demonstraram interesse em cumprir com suas atribuições e competências, porém, todos possuem atividades além do Conselho, dificultando a dedicação total as suas obrigações de conselheiro.

Tabela 2 - Realização das competências dos conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar com os membros do Conselho, no período de setembro/outubro de 2017.

Competências	Percentual de repostas afirmativas (%)
Acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;	60
Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;	60
Receber o relatório anual da gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do programa.	100

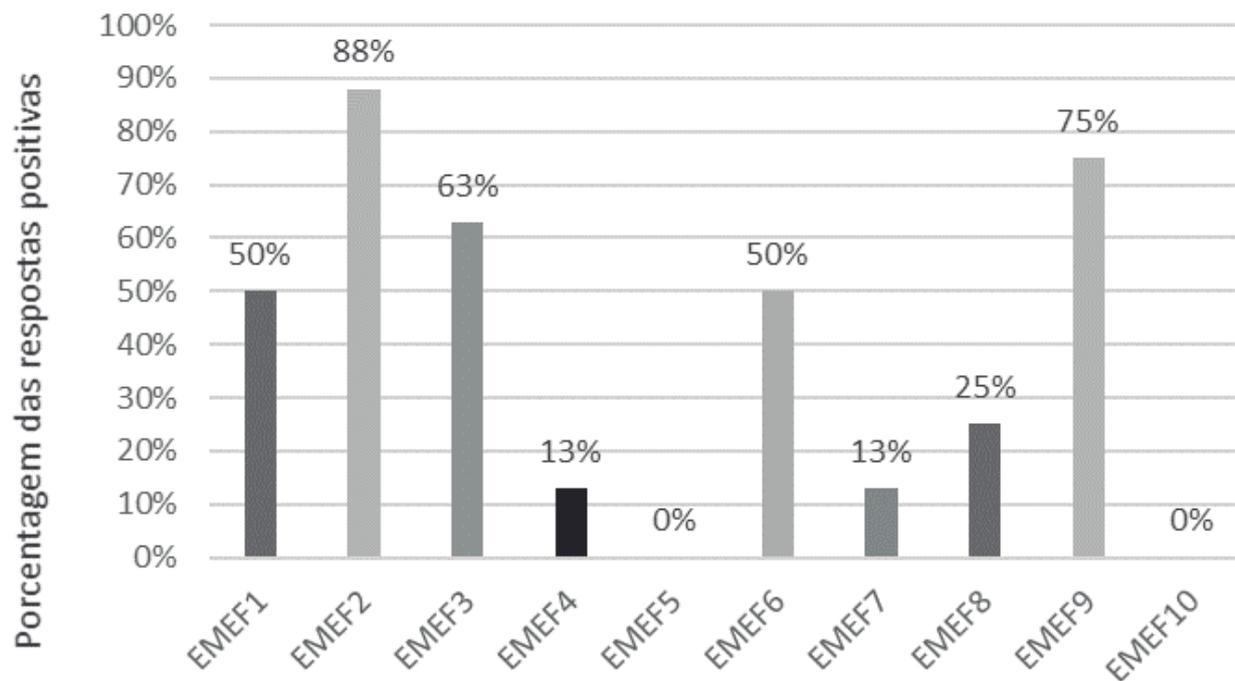
Fonte: Os autores.

Durante as entrevistas, os conselheiros afirmaram que as reuniões são bimestrais e/ou trimestrais, demonstrando que o Conselho está comprometido para uma atuação efetiva com suas competências e atribuições. Conforme relatado pelos integrantes, as reuniões costumam realizar-se na Prefeitura Municipal, uma vez que o CAE não possui uma sede própria, dificultando assim a regularidade dos encontros. Segundo Belik e Chaim (2009) apesar de não estar definido oficialmente na legislação o número de reuniões do Conselho por ano, são sugeridas reuniões mensais, pois considera-se que apenas uma reunião anual para analisar a prestação de contas do PNAE e emitir o parecer conclusivo do CAE não seja suficiente para que o Conselho exerça suas atribuições de forma adequada.

Ainda, Pipitone *et al.* (2003) verificaram em seu estudo, que a simples instalação de Conselhos não significa o desempenho de suas atribuições. Para uma atuação efetiva do CAE é importante verificar a frequência que ele se reúne. Nos municípios estudados por eles, em cerca de 60% os Conselhos se reuniam mensalmente ou trimestralmente e em 17% as reuniões eram esporádicas.

Durante as entrevistas nas escolas pode-se observar uma ampla diversidade das respostas, algumas possuem pouco ou nenhum conhecimento referente ao CAE e sua atuação, enquanto outras se mostraram bem conhecedoras das atribuições desse. Na figura 1, os dados indicam a porcentagem de conhecimento dos diretores das escolas em relação à atuação do CAE, sendo que cinco escolas possuem baixa compreensão e duas escolas apresentaram uma compreensão regular, com 88% e 75% de respostas positivas. Ainda conforme na figura 1, pode-se observar que dentro das 10 escolas, duas não souberam e/ou não quiseram responder o questionário sobre a atuação do CAE.

Figura 1 - Porcentagem das respostas positivas dos diretores das escolas em relação ao conhecimento sobre a atuação do Conselho de Alimentação Escolar e suas atribuições, setembro/outubro de 2017.



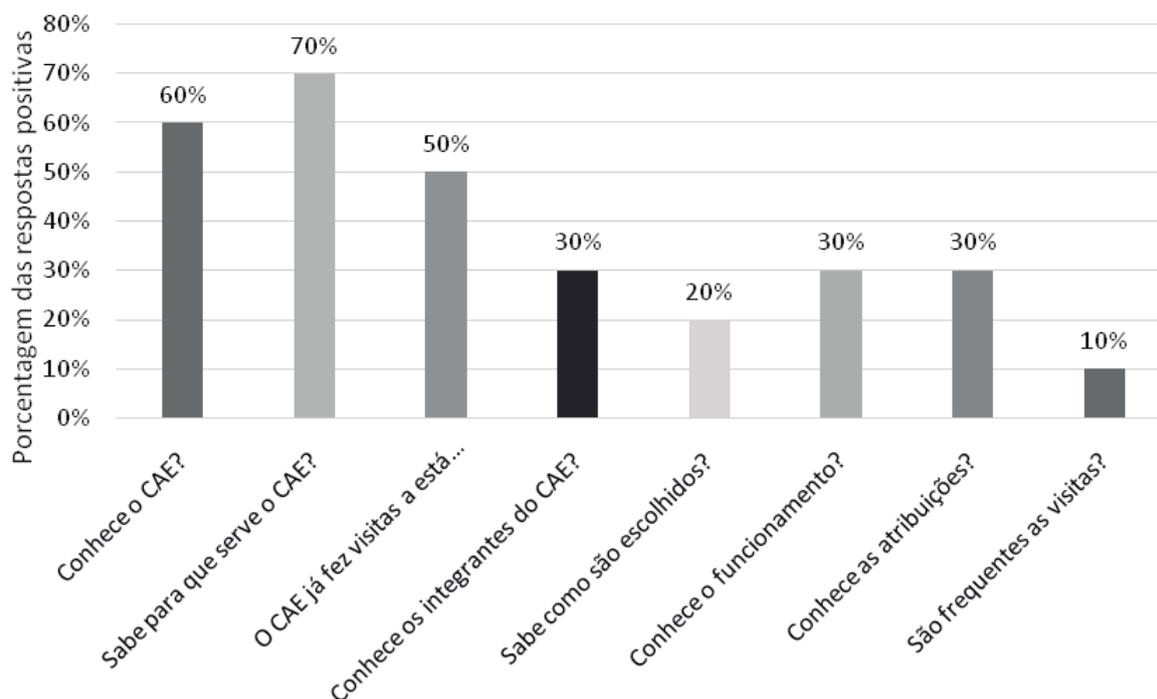
Legenda: EMEF - Escola Municipal de Ensino Fundamental.

Fonte: Os autores.

De acordo com o Inciso VI, do art. 17, da Lei nº 11.947/2009 e em conformidade com Weis, Chaim e Belik (2004), é de competência do município fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE, facilitando o acesso da população. Porém, isso não condiz com o que foi relatado nas entrevistas pelos conselheiros e pelas instituições de ensino, quando questionados em relação a presente situação do CAE do município, comprometendo, assim, sua execução. Esse fato pode ser evidenciado nas instituições de ensino, pois 30% das escolas entrevistadas não sabem como funciona o CAE, metade delas nunca foram visitadas pela falta de transporte e pela difícil localização das escolas e somente 10% recebem visitas frequentes do Conselho. Além, disso, conforme verificado nas entrevistas, o Conselho não possui instalações físicas nem transporte próprio, o que favorece o não cumprimento de suas atribuições, não tendo como realizar as visitas em todas as escolas.

Na figura 2 pode-se verificar que 70% dos diretores das escolas avaliadas responderam que tem conhecimento sobre a utilidade do CAE, entretanto, pouco mais da metade dos entrevistados conhece os integrantes do Conselho. Esse fato constata a importância de os integrantes do CAE serem apresentados aos gestores das instituições de ensino, assim como a divulgação de suas atribuições.

Figura 2 - Porcentagem das respostas positivas dos diretores de escolas em relação ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) no município, setembro/outubro de 2017.



Fonte: Os autores.

Em relação às instituições de ensino, além de não terem o conhecimento sobre como é feita a seleção para ser um membro do Conselho, também não conhecem os conselheiros. Mais de 20% das instituições não sabem como são escolhidos os membros do CAE e 30% não conhecem seus integrantes. A grande maioria dos diretores entrevistados relata que as visitas não são frequentes nas instituições de ensino, 70% não sabe como é o funcionamento do Conselho e nem quais são suas atribuições e apenas 30% deles conhecem quem são os atuais integrantes. Esses dados corroboram com o estudo de Santos *et al.* (2007), no qual dos conselheiros entrevistados nos 36 municípios estudados que havia CAE, a grande maioria (25 respondentes) não soube informar sobre o processo de composição do Conselho. Essa realidade também se aplica ao CAE do município estudado, pois alguns integrantes não souberam informar como era feita essa seleção.

Acredita-se que uma opção seria o CAE se reunir com as instituições de ensino, para apresentar seus conselheiros e falar sobre suas competências e atribuições junto às escolas e a comunidade. Todavia, não se pode deixar de ressaltar que a Administração Municipal possui grande responsabilidade no que tange ao cumprimento da legislação do PNAE, afetando diretamente a atuação do CAE para execução de uma fiscalização efetiva. Porém, mesmo com todas as adversidades, cabe salientar que durante este estudo, observou-se que o Conselho e seus integrantes têm atuado, o que demonstra grande comprometimento para com sua missão: a de fiscalizar e acompanhar a alimentação das crianças nas escolas, como forma de controle social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos resultados pode-se verificar que o CAE no Município alvo da pesquisa é atuante, porém com algumas fragilidades, tais como a falta de um local próprio para se reunir e/ou realizar suas competências e, também, a falta de transporte próprio do CAE para conseguir realizar as visitas. Por isso, na prática as visitas só acontecem quando ocorre alguma demanda, como denúncia. De acordo com as escolas, essas fragilidades acabam prejudicando a atuação do CAE, fazendo com que muitos diretores das instituições participantes nem conheçam os integrantes e apenas 70% destes sabem para que serve o Conselho e seu papel na comunidade escolar. É de suma importância que mais estudos como este sejam realizados para manter uma constante verificação da atuação do CAE, a fim de ter um acompanhamento contínuo. Este tipo de pesquisa é pertinente, pois pode contribuir para intervenções mais efetivas do controle social por meio do diagnóstico da atuação do CAE.

Este estudo pode servir de base para futuras intervenções no que diz respeito ao fortalecimento deste Conselho, o qual possui grande importância no acompanhamento e fiscalização da alimentação fornecida aos escolares da rede pública de ensino.

REFERÊNCIAS

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, set.-out., 2009.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.979-19. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jun. 2000.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE - Formação pela Escola, Módulo PNAE**. 2. ed. atual. Brasília: MEC, FNDE, SEED, 2008.

_____. 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; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **D.O.U.**, Brasília, 17/06/2009, P. 2.

GALLINA, L. S. *et al.* Representações sobre Segurança Alimentar e Nutricional nos Discursos de um Conselho de Alimentação Escolar. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 89-102, 2012.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PIPITONE, M. A. P. *et al.* Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 143-154, abr./jun. 2003.

SANTOS, L. M. P. *et al.* Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, nov. 2007.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. 2008. 165f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Campinas, SP, 2008.

WEIS, B.; CHAIM, N. A.; BELIK, W. **Vamos fiscalizar a merenda escolar: de volta à luta contra a corrupção eleitoral**. São Paulo: Paulinas, 2004.

