

Impactos e desafios do isolamento social por Covid-19 na atuação dos conselhos de alimentação escolar

Impacts and challenges of social isolation due to Covid-19 on the performance of school feeding councils

Nathalia Cristina Guerra¹, Viviane Ferreira dos Santos², Caroline Roberta Freitas Pires³, Diego Neves de Sousa⁴, Eloise Schott⁵

RESUMO

Introdução: O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão colegiado que atua na fiscalização e assessoramento da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este estudo avaliou a atuação dos CAEs em 19 municípios do Tocantins durante a pandemia de Covid-19, entre abril e outubro de 2020. A pesquisa, de caráter descritivo e quantitativo, utilizou questionários semiestruturados para analisar aspectos da governança local do programa. Os resultados indicaram que 52,6% dos conselhos não possuíam regimento interno atualizado, o que pode comprometer a organização e efetividade de suas ações. Observou-se também que 57,9% atendiam estudantes de comunidades tradicionais, com representatividade adequada nos conselhos, o que reforça a importância da inclusão social. No entanto, 57,8% relataram falta de apoio técnico-operacional das Entidades Executoras, evidenciando fragilidades institucionais que afetam a fiscalização e o acompanhamento das ações do PNAE. Esses achados reforçam a necessidade de fortalecer os CAEs, promovendo estudos e ações que garantam a efetividade do controle social e a qualidade da alimentação escolar, especialmente em contextos de crise.

Palavras-chave: Controle social. Segurança alimentar e nutricional. Direito humano à alimentação. Políticas públicas.

ABSTRACT

Introduction: The School Feeding Council (CAE) is a collegiate body responsible for overseeing and advising on the implementation of the National School Feeding Program (PNAE). This study assessed the performance of CAEs in 19 municipalities in the state of Tocantins during the Covid-19 pandemic, between April and October 2020. The research, with a descriptive and quantitative approach, used semi-structured questionnaires to analyze aspects of local governance within the program. Results showed that 52.6% of the councils did not have updated internal regulations, which may compromise the organization and effectiveness of their actions. Additionally, 57.9% served students from traditional communities, with adequate representation of these populations in the councils—an important factor for social inclusion. However, 57.8% reported a lack of technical and operational support from Executing Entities, highlighting institutional weaknesses that hinder effective monitoring and oversight of PNAE actions. These findings reinforce the need to strengthen CAEs by promoting further studies and initiatives that ensure effective social control and the provision of quality school meals, especially in times of crisis.

Keywords: Social control. Food and nutritional security. Human right to food. Public policy.

¹ Nutricionista, Universidade Federal do Tocantins. E-mail: nathaliacristina1012@gmail.com
 ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8679-6189>

² Mestre em Ciência e Tecnologia de Alimentos, Universidade Federal do Tocantins. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0174-41462>.

³ Doutora em Ciência dos Alimentos, Universidade Federal do Tocantins. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1427-7276>.

⁴ Doutor em Desenvolvimento Rural, Embrapa Pesca e Aquicultura. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3124-5150>

⁵ Doutora em Ciência da Nutrição, Universidade Federal do Tocantins. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3852-1894>

1. INTRODUÇÃO

Com a declaração de estado de emergência pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em razão da pandemia de Covid-19 e o reconhecimento, pelo Brasil, do estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, diversas medidas foram adotadas para conter a propagação do vírus, incluindo o isolamento social e a suspensão de atividades presenciais em vários setores, como as aulas nas redes de ensino. Essa interrupção impactou diretamente o fornecimento da alimentação escolar, afetando não apenas os estudantes, mas também todos os atores envolvidos na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Diante desse cenário, foi publicada a Lei nº 13.987/2020, que alterou, em caráter excepcional, a Lei nº 11.947/2009, permitindo a distribuição direta de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE às famílias dos alunos matriculados na rede pública. Essa medida buscou mitigar os efeitos da suspensão das aulas presenciais sobre a segurança alimentar dos estudantes, especialmente os mais vulneráveis.

O PNAE tem como finalidade contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos alunos, a melhoria do rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis. Isso é feito por meio da oferta de refeições que atendam às necessidades nutricionais dos estudantes durante o período letivo, em cada modalidade de ensino (creche, pré-escola, ensino fundamental e médio, e Educação de Jovens e Adultos – EJA), podendo variar de 20% a 70% das necessidades diárias de nutrientes, conforme a legislação vigente (BRASIL, 2009, 2020; SILVA, 2021).

São beneficiários do PNAE os estudantes da educação básica matriculados nas redes públicas federal, estadual, distrital, municipal e em instituições filantrópicas (BRASIL, 2020). A responsabilidade pela gestão do Programa é do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que estabelece normas gerais para o planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE, além de realizar o repasse dos recursos financeiros às Entidades Executoras (BRASIL, 2020).

No contexto da estrutura do Programa, destaca-se a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), instituídos por meio da Medida Provisória nº 1.979/19, de 2 de junho de 2000. Os CAEs são órgãos colegiados de caráter permanente, fiscalizador, deliberativo e de assessoramento, responsáveis por acompanhar e fiscalizar a execução do PNAE. Suas atribuições incluem a verificação da conformidade dos procedimentos com

as diretrizes do Programa, o controle da aplicação dos recursos, a avaliação das condições higiênico-sanitárias dos alimentos, a análise dos testes de aceitabilidade dos cardápios e a emissão de parecer conclusivo sobre o relatório anual de gestão (BRASIL, 2013; BRASIL, 2020).

Durante a pandemia, a atuação dos CAEs tornou-se ainda mais essencial, considerando o agravamento da insegurança alimentar e o aprofundamento das desigualdades sociais no país (BICALHO; LIMA, 2020; ALPINO et al., 2020). A relevância social e econômica do PNAE reforçou a importância do papel dos conselheiros, sobretudo no que diz respeito à fiscalização da qualidade da alimentação escolar, à verificação do cumprimento das metas e à garantia de que os recursos públicos estivessem sendo utilizados conforme os princípios e diretrizes do Programa (BICALHO; LIMA, 2020).

Nesse contexto, torna-se fundamental o acompanhamento sistemático da atuação dos CAEs nos municípios, com vistas a fortalecer a execução do PNAE e promover melhorias contínuas. Assim, este estudo teve como objetivo avaliar a atuação dos conselhos de alimentação escolar em municípios do estado do Tocantins, à luz dos desafios impostos pela pandemia e da importância estratégica desses conselhos na efetividade do Programa.

2. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo descritivo-quantitativo, realizado em 19 municípios tocantineses previamente selecionados, seguindo os critérios de acordo com as regiões geográficas intermediárias de Tocantins, proposto pelo IBGE (2017).

Desse modo, foi elaborado um questionário semiestruturado constituído de questões fechadas e exploratórias, com o objetivo de avaliar a atuação do CAE frente ao PNAE durante o período de pandemia. O questionário foi enviado aos municípios das regiões intermediárias de Palmas, Araguaína e Gurupi, contabilizando 19 Entidades Executoras. A pesquisa aconteceu entre o período de abril a outubro do ano de 2020.

Os questionários foram aplicados aos presidentes de cada conselho, por nutricionistas treinados. O formulário contemplou questões sobre a lei de criação do CAE, composição e eleição, estrutura física de apoio ao CAE e atribuições dos conselheiros.

Foi utilizado o software Google® Sheets® 2022 para a elaboração do banco de dados e os resultados obtidos foram convertidos em percentuais relativos, e expressos em tabelas.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base nos resultados apresentados na Tabela 1, no que se refere à situação documental dos CAEs, observa-se que 73,6% dos conselhos informaram possuir a lei de criação atualizada, considerando o tempo de mandato e a composição vigente. Essa adequação é fundamental para garantir a conformidade com os dispositivos estabelecidos nos incisos I a IV e no § 4º do Artigo 43 da Resolução/CD/FNDE nº 6/2020, que determina a necessidade de atualização da lei de criação dos CAEs, incorporando alterações em vigor desde 2009. Entre essas mudanças, destacam-se a ampliação do mandato dos conselheiros para quatro anos, a exclusão de representantes do Poder Legislativo da composição do conselho e a inclusão obrigatória de representantes da sociedade civil. Essas atualizações visam fortalecer o caráter participativo e representativo dos CAEs, conforme preconiza a referida resolução.

Tabela 1 – Fatores associados ao conselho de alimentação escolar referente a sua organização documental administrativa, 2020.

Documentação administrativa	Sim	Nº de municípios	Não (%)	Nº de municípios
A lei de criação está atualizada, relativamente ao tempo de mandato e à composição?	73,6%	14	26,4%	5
Possui regimento interno?	47,3%	9	52,7%	10
O regimento interno está atualizado, relativamente ao tempo de mandato e à composição?	57,8%	8	42,2%	11
Possui livro de atas?	100,0%	19	0,0%	0
Caso tenha, o livro de atas registra todas as reuniões realizadas e ocorrências verificadas?	89,4%	17	10,5%	2

Fonte: Dados da pesquisa.

O resultado de 73,6% obtido para o critério de atualização da Lei do CAE permite visão positiva em relação aos CAEs investigados, tendo em vista que o não cumprimento dos artigos disposto da Lei pode levar à suspensão dos repasses dos recursos financeiros, comprometendo a distribuição e qualidade da alimentação ofertada aos alunos.

Constatou-se que 52,6% dos municípios informaram que seus CAEs não possuem regimento interno. Esse dado é preocupante, considerando que o regimento é um instrumento normativo essencial para regulamentar o funcionamento do colegiado,

conforme disposto no inciso VI do artigo 44 da Resolução/CD/FNDE nº 6/2020, que atribui ao próprio conselho a responsabilidade por sua elaboração. A ausência ou desatualização desse documento compromete a formalização das regras internas e, conseqüentemente, o adequado desempenho das funções do CAE. Ainda segundo os dados apresentados na Tabela 1, 42,1% dos conselhos, embora possua regimento, este se encontra desatualizado, em relação ao tempo de mandato e à composição vigente.

É fundamental que todos os membros do conselho tenham acesso a esse documento e compreendam plenamente seu conteúdo. O conhecimento das normas internas é um fator determinante para o exercício eficaz da função de conselheiro, pois fortalece o controle social e contribui diretamente para uma execução mais qualificada do PNAE, refletindo positivamente na qualidade da alimentação oferecida aos estudantes (BRASIL, 2013; BRASIL, 2017).

Tratando-se de um órgão colegiado composto por 14 membros, sendo sete titulares e sete suplentes, que atuam de forma voluntária e acumulam outras funções profissionais, o regimento interno se configura como um instrumento jurídico-organizacional essencial para estabelecer normas, regras e sanções, além de orientar a rotina de trabalho do grupo, otimizando suas atividades. Gomes e Orfão (2021) destacam que o regimento também funciona como suporte para a participação dos membros, permitindo que desempenhem suas atribuições de maneira mais natural e consciente, reforçando o exercício pleno da democracia e do controle social.

No que diz respeito ao registro das reuniões, todos os CAEs afirmaram possuir atas, sendo que 89,4% das reuniões realizadas foram devidamente documentadas. Esse é um dado relevante, pois reforça o cumprimento de uma prática prevista na Cartilha para Conselheiros do PNAE, que orienta o registro formal das deliberações e da presença dos membros nas reuniões, assegurando a transparência das ações e decisões do conselho (BRASIL, 2017).

A Lei nº 11.947/2009, em seu § 3º do art. 18, estabelece que os membros do CAE terão mandato de quatro anos, podendo ser reconduzidos conforme indicação dos segmentos representados. Durante o período de vigência dos conselhos analisados, entrou em vigor a Resolução/CD/FNDE nº 6/2020, que, em seu artigo 43, inciso II, determina a obrigatoriedade da inclusão de representantes dos

trabalhadores da educação e de discentes, escolhidos por meio de assembleias específicas, com registros em ata (BRASIL, 2009; BRASIL, 2020).

No entanto, os dados do presente estudo apontam que 57,8% dos municípios avaliados não contavam com a presença de estudantes como conselheiros no CAE (Tabela 2). Esse resultado pode ser interpretado à luz da recente exigência imposta pela nova resolução, que ainda está em processo de implementação nos conselhos, considerando-se os mandatos vigentes de quatro anos iniciados antes da obrigatoriedade. Assim, embora não haja obrigatoriedade imediata de adequação à nova composição, os dados evidenciam a necessidade de avanços, nesse sentido.

Quanto à conformidade dos CAEs com as exigências legais e à presença de representantes dos segmentos previstos, 89,4% dos conselhos declararam estar devidamente constituídos e com representatividade adequada, conforme indicado na Tabela 2, o que demonstra um nível importante de organização e aderência aos critérios estabelecidos pela legislação vigente.

Tabela 2 – Caracterização do CAE segundo as variáveis de composição, 2020.

Composição do CAE	Sim (%)	Nº de municípios	Não se aplica	Nº de municípios	Não (%)	Nº de municípios
Está composto devidamente, segundo as formalidades exigidas?	9,5%	17	-	-	10,5%	2
Está composto devidamente com os representantes dos segmentos previstos?	9,5%	17	-	-	10,5%	2
A presidência e a vice-presidência do CAE estão compostas conforme os segmentos previstos?	9,5%	17	-	-	10,5%	2
Há conselheiro oriundo do segmento de “discentes”?	2,1%	8	-	-	57,9%	11
A EEx possui alunos em escolas localizadas em áreas indígenas ou em remanescentes de quilombos?	7,9%	11	-	-	42,1%	8
Caso a EEx possua alunos em escolas localizadas em áreas indígenas ou em remanescentes de quilombos, há na sua composição um membro representante desses povos ou comunidades tradicionais?	3,6%	7	-	8	36,4%	4

Fonte: Dados da pesquisa.

A Lei nº 038/2009 estabelece que o CAE deve ser composto por sete membros titulares, acompanhados de seus respectivos suplentes. A composição prevista inclui: um representante do Poder Executivo, indicado pelo chefe desse poder; dois representantes dos professores da rede municipal, indicados por seus órgãos de classe; dois

representantes de pais de alunos, escolhidos por meio dos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares; e dois representantes da sociedade civil, podendo ser oriundos de sindicatos, associações, clubes de serviço, igrejas, APAE, ONGs, entre outros (BRASIL, 2009).

De acordo com o §10 do Art. 43 da Resolução/CD/FNDE nº 6/2020, a presidência e a vice-presidência do CAE podem ser exercidas por representantes dos trabalhadores da educação, dos pais de alunos ou da sociedade civil organizada. Nesse sentido, observa-se que 89,4% dos conselhos analisados estavam em conformidade com a legislação vigente, o que representa um aspecto positivo, reforçando o protagonismo da sociedade civil na condução e fiscalização da execução do PNAE (BRASIL, 2020).

Desde 2020, o FNDE tem promovido esforços para ampliar e diversificar a representação dos segmentos de trabalhadores da educação e de estudantes nos CAEs. A proposta visa incluir profissionais da educação como merendeiras, vigias e coordenadores, bem como discentes, mesmo menores de 18 anos, valorizando a participação desses públicos e garantindo maior pluralidade de vozes no processo decisório. Ainda assim, conforme dados apresentados na Tabela 2, aproximadamente 58% dos CAEs não possui representantes do segmento estudantil em sua composição, o que indica desafios persistentes na efetivação dessa política de ampliação da participação.

Com relação à inclusão de comunidades tradicionais, 57,9% dos conselhos afirmaram ter alunos matriculados em escolas situadas em áreas indígenas ou em territórios de comunidades remanescentes de quilombos. No entanto, entre os 11 municípios que relataram essa realidade, apenas 63,6% afirmaram contar com representantes desses povos tradicionais na composição do CAE. Esse dado revela uma lacuna significativa, considerando o papel estratégico da representatividade na preservação, valorização e afirmação das identidades culturais no âmbito escolar.

O §7º do Art. 43 da Resolução/CD/FNDE nº 6/2020 determina que, nos municípios e estados que tenham escolas situadas em áreas indígenas ou quilombolas, é recomendável que o CAE conte com representantes dessas comunidades. A inclusão desses membros pode contribuir positivamente para uma alimentação escolar culturalmente adequada, alinhada às especificidades regionais, às práticas alimentares e às necessidades nutricionais dos alunos, respeitando suas tradições e promovendo o pertencimento cultural (BRASIL, 2020).

Adicionalmente, com base na Resolução nº 38/2009, cabe à entidade executora garantir ao CAE as condições adequadas para o desempenho de suas atividades, incluindo espaço físico para reuniões, equipamentos de informática e transporte para visitas técnicas e encontros do colegiado (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013). Nesse aspecto, a maioria dos conselhos (94,7%) dispõe de espaço físico apropriado para a realização de suas reuniões, o que representa um importante suporte para o pleno funcionamento do órgão.

Verificou-se que todos os CAEs contêm equipamentos de informática, e a maioria (94,7%) afirmou contar com transporte para o deslocamento de seus membros, tanto para a realização de visitas às escolas quanto para a participação em reuniões ordinárias e extraordinárias do colegiado. Segundo Bueno et al. (2019), a oferta de condições adequadas para o funcionamento do CAE, aliada à conscientização sobre sua importância para a efetividade da alimentação escolar nos municípios, contribui significativamente para o fortalecimento e a atuação mais efetiva do conselho.

Com base nos dados apresentados na Tabela 3, observou-se que 89,4% dos CAEs analisaram a prestação de contas dos gestores da Entidade Executora (EEx) e emitiram parecer conclusivo sobre a execução do PNAE, no Sistema de Gestão de Conselhos – Sigecon Online. Essa prática está em conformidade com o inciso II do Art. 44 da Resolução/CD/FNDE nº 6/2020, que estabelece como atribuição do CAE a análise da prestação de contas da EEx e a emissão de parecer conclusivo por meio do referido sistema (BRASIL, 2020).

Tabela 3 - Acompanhamento das atribuições realizadas pelos CAEs/TO, segundo as Leis e Resoluções do PNAE.

Acompanhamento da execução do PNAE	Sim (%)	Nº de municípios	Não (%)	Nº de municípios
Analisa a prestação de contas do gestor e emite parecer conclusivo acerca da execução do Programa na SIGECON?	89,40%	17	10,5%	2
Comunica ao órgão de controle quando identificada qualquer irregularidade na execução do PNAE?	84,20%	16	15,7%	3
Fornece informações e apresenta relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado?	84,20%	16	15,7%	3
Realiza reunião específica para apreciação da prestação de, no mínimo 2/3 dos conselheiros?	84,20%	16	15,7%	3
Elabora o plano de ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE, contendo previsão de despesas necessárias para o exercício de suas atribuições e encaminha a EEx, antes do início do ano letivo?	36,80%	7	63,1%	12

Solicita a EEx todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação e ou chamada pública, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compra e demais documentos ao desempenho das atividades de sua competência?	84,20%	16	15,7%	3
O conselho supervisiona o serviço de alimentação nas escolas?	94,70%	18	5,2%	1
Caso supervisione o serviço de alimentação nas escolas o CAE verifica a qualidade dos alimentos, em especial quanto as condições higiênicas?	89,40%	17	10,5%	2
Caso supervisione o serviço de alimentação nas escolas o CAE está atento à aplicação do teste de aceitabilidade dos cardápios oferecidos?	78,90%	15	21%	4

Fonte: Dados da pesquisa.

De forma semelhante, reconhece-se que os CAEs realizam reuniões específicas para análise da prestação de contas. Neste estudo, 84,2% dos CAEs (Tabela 3) informaram ter participado dessas reuniões, o que representa um dado promissor. Isso porque, conforme o inciso V do Art. 44 da Resolução/CD/FNDE nº 6/2020, é dever dos conselheiros promover reunião específica para apreciação das contas, com a participação mínima de dois terços de seus membros (BRASIL, 2020).

Além das competências previstas no Art. 19 da Lei nº 11.947/2009, é atribuição do CAE fornecer informações e apresentar relatórios sobre o acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado. Os dados desta pesquisa indicam que 84,2% dos conselhos cumprem essa prerrogativa, o que está em consonância com a legislação vigente (BRASIL, 2009; BUENO et al., 2019).

Ainda de acordo com a Tabela 3, 84,2% dos CAEs afirmaram comunicar aos órgãos de controle sempre que identificam alguma irregularidade na execução do PNAE, bem como fornecer informações e relatórios de acompanhamento sempre que solicitados. Essa prática é essencial para garantir o uso correto dos recursos e o cumprimento dos objetivos do Programa, estando alinhada aos incisos III e IV do Art. 44 da Resolução/CD/FNDE nº 6/2020, que atribuem ao CAE o dever de informar e reportar irregularidades, inclusive quanto ao apoio fornecido ao próprio conselho, sob pena de responsabilidade de seus membros (BRASIL, 2020).

Conforme previsto na Resolução nº 6/2020, também é atribuição do CAE elaborar o Plano de Ação anual ou plurianual, contendo previsão de despesas e atividades de acompanhamento da execução do PNAE, a ser apresentado à Entidade Executora antes do início do ano letivo. No entanto, apenas 36,8% dos CAEs (Tabela 4) elaboraram esse plano, o que pode enfraquecer sua atuação, considerando que o planejamento estruturado é essencial para a eficácia e visibilidade do Conselho (BRASIL, 2020; BRASIL, 2017).

No que se refere à solicitação de documentos e informações da EEx sobre a execução do PNAE, como editais de licitação, chamadas públicas, extratos bancários, cardápios e notas fiscais, 86,2% dos CAEs relataram cumprir com essa atribuição (Tabela 3), conforme estabelecido nos incisos I, II e IV do Art. 44 da Resolução nº 6/2020 (BRASIL, 2020).

Quanto às visitas às escolas, 94,7% dos CAEs (Tabela 3) realizam, o que é altamente positivo, uma vez que essas visitas são fundamentais para verificar a qualidade da alimentação escolar e as condições higiênico-sanitárias das unidades. Nesse sentido, 89,4% dos conselhos também supervisionam o serviço de alimentação e avaliaram a qualidade dos alimentos fornecidos, reforçando a importância do controle direto e contínuo.

No que diz respeito à participação nos testes de aceitabilidade, 78,9% dos entrevistados dos CAEs afirmaram que seus membros participam dessa atividade (Tabela 3), o que representa um resultado favorável. A atuação do conselho nesse processo é essencial para assegurar a aceitação dos alimentos pelos estudantes, bem como para avaliar a qualidade dos cardápios, a infraestrutura das escolas e as condições de higiene do ambiente e dos funcionários. O acompanhamento da aplicação dos testes de aceitabilidade é, portanto, uma ferramenta indispensável para garantir a efetividade do PNAE (BRASIL, 2009; BRASIL, 2013; BRASIL, 2017).

Tabela 4 – Acompanhamento das atribuições realizadas pelos atores sociais participantes do PNAE no Tocantins, 2020.

	Sim (%)	Nº de municípios	Não (%)	Nº de municípios
Recebe da EEx todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE em todas as etapas, tais como: editais de licitação e/ou chamada pública, extratos bancários, cardápios, notas fiscais de compras e demais documentos necessários ao desempenho das atividades de sua competência?	89,4%	17	10,6%	2
A EEx apresenta os cardápios ao CAE para conhecimento?	84,2%	16	15,8%	3
O CAE recebe assessoria do(a) nutricionista RT?	78,9%	15	21,1 %	4
Recebe capacitação para a execução do PNAE?	57,8%	11	42,2%	8
A EEx divulga as atividades do CAE por meio de comunicação oficial da Entidade?	57,8%	11	42,2%	8
Conta com a liberação pela EEx dos servidores públicos para exercer as suas atividades no Conselho, sem prejuízo das suas funções profissionais?	100,0%	19	0,0%	0
Estabelece parcerias, em regime de cooperação, para o desenvolvimento de suas atribuições, com conselhos escolares, o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional municipal e/ou estadual e outros CAEs?	52,6%	10	47,4%	9

Fonte: Dados da pesquisa.

No que se refere à disponibilização de documentos, 89,4% dos participantes da pesquisa (Tabela 4) declararam que a Entidade Executora fornece os materiais necessários para análise, como editais de licitação, chamadas públicas, extratos bancários, cardápios e notas fiscais. Essa prática está em conformidade com a obrigação legal da EEx de garantir ao CAE pleno acesso às informações relacionadas à execução do PNAE (BRASIL, 2013).

Segundo o §2º do art. 45 da Resolução nº 6/2020, durante o exercício de suas atividades, previstas no art. 19 da Lei nº 11.947/2009 e no art. 44 da própria Resolução, recomenda-se que os servidores públicos sejam liberados para atuação no Conselho, conforme o Plano de Ação do CAE. Neste estudo, 100% dos conselheiros que são servidores públicos relataram serem devidamente liberados para exercer suas funções no CAE.

Cerca de 84,2% dos entrevistados (Tabela 4) afirmaram que os cardápios são apresentados pela EEx com identificação do responsável técnico, contendo nome e registro no Conselho Regional de Nutrição (CRN) e devidamente assinados, em consonância com o §9º do art. 17 da Resolução nº 6/2020, que estabelece a obrigatoriedade da apresentação periódica dos cardápios ao CAE para subsidiar o monitoramento do Programa (BRASIL, 2020). Essa análise é essencial para verificar a correta aplicação dos recursos do PNAE.

A Lei nº 11.947/2009 atribui a responsabilidade técnica pela alimentação escolar ao nutricionista designado. Neste sentido, 78,9% dos CAEs receberam assessoria do nutricionista responsável técnico, o que fortalece a execução do Programa. A atuação do nutricionista é estratégica, pois envolve conhecimento técnico sobre aquisição, produção e consumo de alimentos, além de favorecer a interlocução entre conselheiros e gestores e oferecer suporte técnico qualificado (BRASIL, 2017).

Os resultados evidenciam a diversidade de funções e interações intersetoriais que os conselheiros desempenham no âmbito do PNAE, com o objetivo de assegurar o controle social, o direito humano à alimentação adequada e saudável e a promoção da segurança alimentar e nutricional no ambiente escolar. Qualquer fragilidade na estrutura ou falhas no cumprimento dessas atribuições comprometem a efetiva operacionalização do Programa.

Muniz (2020) destaca que, embora o CAE tenha papel central no fortalecimento do controle social, essa dimensão tem recebido pouca atenção dentro do PNAE. Enquanto avanços foram observados em eixos como aquisição de alimentos da agricultura familiar,

definição de cardápios e reajuste de valores por aluno, a regulamentação e fortalecimento institucional do CAE têm avançado timidamente.

No tocante à oferta de cursos de capacitação, 57,8% dos entrevistados afirmaram que a EEx não oferece treinamentos aos conselheiros. Isso contraria a Lei nº 11.947/2009, que estabelece como dever das EEx a capacitação dos envolvidos na execução e no controle social do Programa. De acordo com o §2º do art. 69 da Resolução nº 6/2020 e o inciso IV do art. 17 da mesma Lei, é fundamental garantir a formação continuada dos conselheiros para que possam desempenhar suas funções com segurança, baseando-se nas normativas que regem o PNAE (BRASIL, 2009; BRASIL, 2020).

Pesquisa de Souza et al. (2019), realizada nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, revelou que 76,9% dos conselheiros nunca participaram de cursos de formação para atuar no CAE, evidenciando uma lacuna importante. No Pará, estudo semelhante apontou como principais dificuldades enfrentadas pelos conselheiros a falta de recursos financeiros e a ausência de capacitação adequada (CASTRO; DIAS, 2019). Nessa perspectiva, Castro et al. (2020) reforçam que a ausência de qualificação dos conselheiros é um dos principais entraves para o bom desempenho do CAE.

Em relação à divulgação das atividades do Conselho, 42,1% dos participantes da pesquisa informaram que a EEx não utiliza meios de comunicação oficiais para divulgar suas ações, o que infringe o inciso IV do art. 45 da Resolução nº 6/2020, que determina a divulgação institucional das atividades do CAE pelos entes federativos (BRASIL, 2020).

Quanto ao estabelecimento de parcerias, 52,6% dos CAEs (Tabela 4) desenvolvem ações em regime de cooperação com conselhos escolares, Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (municipais ou estaduais) e outros CAEs, conforme recomendado pelos §§2º e 3º do art. 44 da Resolução nº 6/2020. Essas parcerias ampliam o escopo e o impacto da atuação dos CAEs, promovendo articulações institucionais e intersetoriais que fortalecem a governança do Programa.

Conforme Ferrah (2001) a conformidade institucional facilita a coordenação e contribui para a eficácia e efetividade das políticas públicas. Esses arranjos indicam a formação de redes institucionais que envolvem diversos atores e favorecem o diálogo entre Estado e sociedade civil (BUENO et al., 2019).

Os dados levantados evidenciam que, embora haja avanços importantes na atuação dos CAEs, especialmente no que diz respeito ao monitoramento das ações do PNAE e à articulação intersetorial, ainda persistem desafios significativos relacionados à formação

continua dos conselheiros, à transparência das ações por parte das EEx e à efetiva institucionalização do controle social, principalmente influenciado pela pandemia da Covid-19. A ausência de capacitações regulares e de divulgação adequada das atividades do CAE compromete a autonomia e a efetividade do conselho. Fortalecer esses aspectos é essencial para garantir a qualidade da alimentação escolar, a adequada aplicação dos recursos públicos e a consolidação do direito humano à alimentação adequada no âmbito educacional.

O cenário vivido durante a pandemia de Covid-19 evidenciou a vulnerabilidade dos conselhos diante de crises que interrompem a rotina presencial. A suspensão de aulas, o acesso restrito a documentos físicos e a impossibilidade de visitas *in loco* comprometeram o acompanhamento do PNAE, exigindo rápida adaptação para meios digitais. Essa experiência reforça a necessidade dos CAEs desenvolverem protocolos de atuação em situações emergenciais, que incluam uso de plataformas virtuais para reuniões, ferramentas de monitoramento remoto das escolas e estratégias para manter o diálogo com gestores, fornecedores e comunidade escolar.

Assim, a preparação dos conselhos para o futuro envolve não apenas o fortalecimento de sua estrutura legal e organizacional, mas também o desenvolvimento de competências para atuar em cenários de crise. A criação de planos de contingência, a inclusão de formação em tecnologias digitais nos programas de capacitação e a articulação com outras instâncias de governança local podem ampliar a resiliência dos CAEs. Um conselho digitalmente integrado e bem treinado estará mais apto a garantir a continuidade do direito à alimentação escolar, mesmo diante de novas crises sanitárias, desastres ambientais ou mudanças no formato das atividades escolares, como o ensino remoto.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos resultados demonstra que os CAEs vêm cumprindo, de forma geral, suas atribuições legais de maneira satisfatória, fortalecendo o controle social e contribuindo para a efetividade do PNAE. Esse desempenho é particularmente relevante no contexto do Tocantins, marcado por desigualdades socioeconômicas e pela predominância de municípios de pequeno porte, o que valoriza o papel dos CAEs como instâncias de fiscalização e participação social.

Apesar dos avanços, persistem fragilidades institucionais, como a falta de atualização da legislação de criação e dos regimentos internos de alguns conselhos, além da baixa representatividade de povos indígenas e comunidades tradicionais que limita a inclusão da diversidade sociocultural nos processos decisórios. Também se observa a reduzida elaboração de Planos de Ação, instrumento fundamental para o planejamento das atividades do colegiado.

Em contrapartida, destaca-se positivamente o esforço de grande parte dos CAEs em realizar visitas às escolas, evidenciando compromisso com a fiscalização da qualidade da alimentação e das condições sanitárias. Contudo, a oferta insuficiente de capacitação para conselheiros segue sendo um entrave, comprometendo o entendimento das normativas e a efetividade do controle social.

Os desafios foram intensificados durante a pandemia de Covid-19, quando as restrições sanitárias limitaram visitas presenciais, acesso a documentos e reuniões dos conselhos. Ainda assim, a maioria dos CAEs mantiveram suas atividades, adaptando-se ao uso de ferramentas virtuais e demonstrando resiliência. A experiência reforça a necessidade de investimentos em capacitação continuada, infraestrutura digital e apoio técnico, para garantir que os CAEs estejam preparados para atuar em situações emergenciais e assegurar a execução do PNAE e o direito à alimentação escolar.

REFERÊNCIAS

ALPINO, Tais de Moura Ariza et al. COVID-19 e (in) segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Rev. Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n.8. p. e00161320, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2020.v36n8/e00161320/>. Acesso 08/08/2024.

BICALHO, Daniela; LIMA, Tácio de Mendonça. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19. **DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 15, p. 52076, 2020. DOI: <https://doi.org/10.12957/demetra.2020.52076>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/52076>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL, 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**, Brasília, DF, 16 de Junho de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 09/05/2024.

BRASIL. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília. DF, 17 de Junho de 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2013/resolucao-cd-fnde-no-26-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: 10/06/2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de setembro de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 09/05/2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 6, de 08 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. **Diário Oficial da União**, 12 maio de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-no-6-de-08-de-maio-de-2020/view>. Acesso em: 15/07/2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Cartilha Para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar**. 1. Ed. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas>. Acesso em: 12/06/2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Brasília, DF: 2ª ed., 2015, 88p. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas>. Acesso em: 10/06/2024.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Diário Oficial da União**, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8147-i-res038-16072009-1-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10/06/2024.

BUENO, Sabrina dos Santos et al. Atuação do Conselho de Alimentação Escolar em um município da região central do estado do Rio Grande do Sul. **Disciplinarum Scientia. Série: Ciências da Saúde**, Santa Maria, v. 20, n. 1, p. 75-83, 2019. DOI: <https://doi.org/10.37777/2536>. Disponível em: <https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/disciplinarumS/article/view/2536>. Acesso em: 13 abr. 2024.

CASTRO, Hudson Augusto Silva de et al. Atuação dos conselhos de alimentação escolar no estado do Pará. **Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufpa.br/bitstream/2011/13598/1/Artigo_AtualizacaoConselhosAlimentacao.pdf. Acesso em: 21/08/2024.

GOMES, José Felipe de Freitas; ORFÃO, Nathalia Halax. Desafios para a efetiva

participação popular e controle social na gestão do SUS: revisão integrativa. **Saúde em Debate**, v. 45, p. 1199-1213, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1104202113118>. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/sdeb/2021.v45n131/1199-1213/pt/>. Acesso em: 25/08/2024.

IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2100600>. Acesso: 10/05/2024.

MUNIZ, Dalton Metz. **Controle Social no Programa Nacional de Alimentação Escolar: um Estudo Multicaso de Conselhos Paranaenses**. 2020. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2020. Disponível em: <https://riut.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/25112>. Acesso em: 08/07/2022.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 04 abr. 2024.

SILVA, Luanna Caetano de Azevedo. **Insegurança alimentar e nutricional e a pandemia por Covid-19 na região Nordeste**. (Trabalho de Conclusão de Curso), Universidade Federal de Alagoas, Maceió. 2021. Disponível em: <https://www.repositorio.ufal.br/handle/123456789/8236>. Acesso em: 23/07/2024.