

ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ESTADO DO PARÁ

AUTORIA

Hudson Augusto Silva de Castro
E-mail: hud_augusto@yahoo.com.br
Faculdade Venda Nova do Imigrante

Lidiane Nazaré da Silva Dias
E-mail: lidianedias@ufpa.br
Universidade Federal do Pará

RESUMO

Este estudo teve como objetivo verificar os desafios à atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no Estado do Pará. Para isso foi realizada uma pesquisa exploratória, com a realização de entrevista a conselheiros de 7 CAEs do Estado do Pará (Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal, Marituba, Paragominas e Santa Bárbara do Pará). A coordenação das entrevistas ocorreu a partir de uma ação da Rede de Controle do Estado do Pará, pelo Grupo de Trabalho dos CAEs, do qual participaram Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE-PA) e o Laboratório de Inovação e Controle do Setor Público da Universidade Federal do Pará (LAIC/FACICON/UFPA). Como resultado, verificou-se que as principais dificuldades apresentadas relativas à atuação dos conselheiros no exercício de suas atribuições foram a falta de recursos financeiros e a falta de capacitação e treinamentos adequados, com 73,8% e 71,4%, respectivamente. Das observações, percebeu-se que dos conselheiros que apontaram a falta de recursos financeiros como fator crucial para a não atuação dos CAEs relacionadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 40% apontaram a falta de transporte, 33,3% a de local adequado para reuniões e 63,3% a falta de treinamentos e capacitação. A partir dos resultados, infere-se que a falta de recursos financeiros está diretamente ligada à deficiência em outros pontos relacionados à atuação dos CAEs, gerando um ambiente que amplia a possibilidade de execução inadequada do PNAE, e a não democratização de políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas; Conselho de Alimentação Escolar; Controle Social.

Eixo Temático 4: Governança, Gestão Socioambiental e cooperação de redes interorganizacionais.

1. INTRODUÇÃO

Os conselhos de políticas públicas são espaços democráticos, com poder legal, que atuam de forma a verificar se a parcela da população atingida por determinada política está de fato sendo beneficiada. Não obstante, os conselhos são caracterizados como intermediadores de conflitos uma vez que possuem uma composição plural e heterogênea, sendo representado tanto pela sociedade civil, quanto pelo governo em seus diferentes âmbitos. Observa-se, então, que os conselhos, como um canal de participação coletiva, são de grande importância na democratização de políticas públicas.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública que visa a efetividade de um direito social estabelecido pela Constituição Federal de 1988, no art. 6º: o direito à alimentação. Para garantir que este programa seja gerenciado de forma eficaz, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) atuam de maneira permanente, deliberativa, fiscalizadora e possuem caráter de assessoramento.

Contudo, observa-se que os conselhos, em especial o CAE, têm enfrentado dificuldades para realizarem o controle social. Este artigo, portanto, busca verificar as dificuldades que os CAEs encontram para a sua atuação. Com isso, o desafio proposto é a realização de uma análise de como essas dificuldades enfrentadas nas atividades cotidianas interferem na execução das políticas do PNAE.

A análise se dará a partir da verificação do perfil desses conselheiros e das dificuldades encontradas pelos mesmos para as suas atuações. Para tal, foram realizadas entrevistas com 42 conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar, em 7 (sete) municípios do estado do Pará: Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal, Marituba, Paragominas e Santa Bárbara do Pará. As perguntas presentes nos questionários foram realizadas e validadas em um único momento, mediante o requerimento de testes documentais no momento das entrevistas.

A organização das entrevistas se deu a partir de uma ação conjunta de um grupo de trabalho que pertence à Rede de Controle da Gestão Pública do Pará. O Grupo de Trabalho dos CAE's foi composto por 3 (três) das 14 (quatorze) instituições que fazem parte da Rede de Controle: o Tribunal de Contas da União (TCU), o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), sendo convidado o Laboratório de Inovação e Controle do Setor Público da Universidade Federal do Pará (LAIC/FACICON/UFPA) para participar deste trabalho.

Essa ação ocorreu em 2017 com a aplicação de questionários. Naquele momento, a Rede tinha como objetivo verificar o perfil dos Conselhos de Alimentação Escolar e a partir desse perfil identificar quais são os desafios relacionados à atuação dos mesmos, para, a partir desse ponto, o Grupo de Trabalho do CAE elaborar propostas para dar suporte na melhoria da atuação dos conselhos, para que assim eles possam de fato ter uma atuação adequada.

O questionário apresenta perguntas fechadas e exploratórias. Para a verificação do perfil dos conselheiros, foram utilizadas as variáveis: sexo, grau de escolaridade e a classe à qual representam. Foram verificadas também as atribuições desempenhadas pelo CAE com base na legislação vigente – Resolução/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Ainda assim, os conselheiros foram questionados acerca de questões relevantes para a sua atuação, tais como a existência de transporte, de local adequado para a execução das atividades, do recebimento de capacitações e treinamentos entre outros.

Torna-se importante dizer que a escolha do tema se dá, sobretudo, da necessidade sentida em aprofundar uma reflexão acerca de um tema tão em voga na atualidade, porém com estudos muito escassos quando observado em torno das dificuldades da atuação dos conselhos e a resultante na efetividade de políticas públicas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL

As políticas públicas em âmbito nacional são criadas pelo governo central e executadas pelos governos locais, os quais, por vezes, não participam do processo de concepção das mesmas.

Höfling (2001, p. 31), cita que políticas públicas

Se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Elas, portanto, são desenhadas visando o alcance de metas relacionadas à prestação de serviços públicos para a melhoria de vida da população.

As políticas públicas definem como serão distribuídos os benefícios sociais. Contudo, as políticas estabelecidas e as ações desenvolvidas na prática nem sempre são semelhantes, já que, por vezes, elas esbarram em dificuldade em sua execução, seja pela falta de pessoal qualificado para a sua implementação, ou pela falta de recursos financeiros. O que faz com que a sociedade civil tenha uma presença cada vez mais ativa nas questões de interesse geral. Seja por meio individual ou através da representação em conselhos. No entanto, por vezes, até mesmo os conselhos de políticas públicas esbarram em dificuldades no momento da execução de suas tarefas, como já apontado por Presoto e Westphal (2005).

Segundo Cotta, Cozal e Rodrigues (2009), o controle social é um instrumento democrático que visa o fim de formas tradicionais e autoritárias de gestão de políticas públicas. Além disso, com tal participação da sociedade, a democratização de políticas sociais resultará em uma contemporânea sociabilidade política e um novo ambiente de cidadania.

Para a execução do controle social, foram criados os conselhos de política pública, nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Segundo Tatagiba (2005, p. 209), “eles apostam na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos”.

O CAE, portanto, é um exemplo de conselho de política pública que visa a efetivação dos objetivos do PNAE.

3. O PNAE E OS CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Programa Nacional de Alimentação Escolar ao ser comparado com outros existentes a nível internacional, vence em termos de abrangência e de qualidade. Ele teve sua execução descentralizada desde 1994, o que possibilitou a ampliação da execução do programa além de dar maior autonomia à gestão municipal, resultando em um maior controle dos recursos públicos. A responsabilidade da fiscalização do programa cabe não somente ao seu órgão gestor, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como também ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), ao Ministério Público e à sociedade. Ressaltando-se que a sociedade é representada por meio do CAE (GABRIEL *et al.*, 2012).

De modo geral, o objetivo principal do programa é

A distribuição diária de refeições saudáveis aos alunos da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Educação de Jovens e Adultos matriculados em escolas públicas e filantrópicas, durante a permanência em sala de aula (TCU, 2005, p. 12).

No âmbito do PNAE temos o Conselho de Alimentação Escolar que, por sua vez, teve seus moldes definidos pela Constituição Cidadã, uma vez que foi ela quem trouxe à tona a expressão “controle social” ao cenário brasileiro. A Constituição Federal Brasileira de 1988, portanto, estabeleceu prioridades que permitiram a descentralização da gestão das políticas sociais e a coparticipação da sociedade nos processos que envolvem a tomada de decisão.

De acordo com o art. 35 da Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, do FNDE, o CAE possui como atribuições monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros, avaliar a prestação de contas do gestor e, de

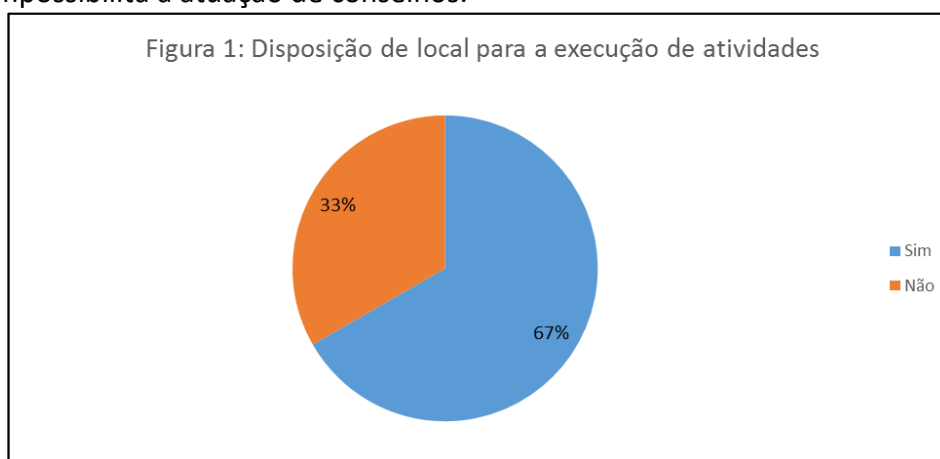
forma geral, acompanhar o desempenho do PNAE nas escolas e estruturas que fazem parte do programa, afim de verificar a efetividade do mesmo.

Entretanto, observou-se que existem situações que impossibilitam a atuação dos Conselhos, dificultando o alcance dos objetivos supracitados. De acordo com Presoto e Westphal (2005), em um estudo feito em conselhos municipais de Bertioga, São Paulo, foi verificado que uma das maiores dificuldades apontadas pelos conselheiros foi a infraestrutura e outros recursos necessários para a execução de suas atividades.

4. RESULTADOS OBTIDOS

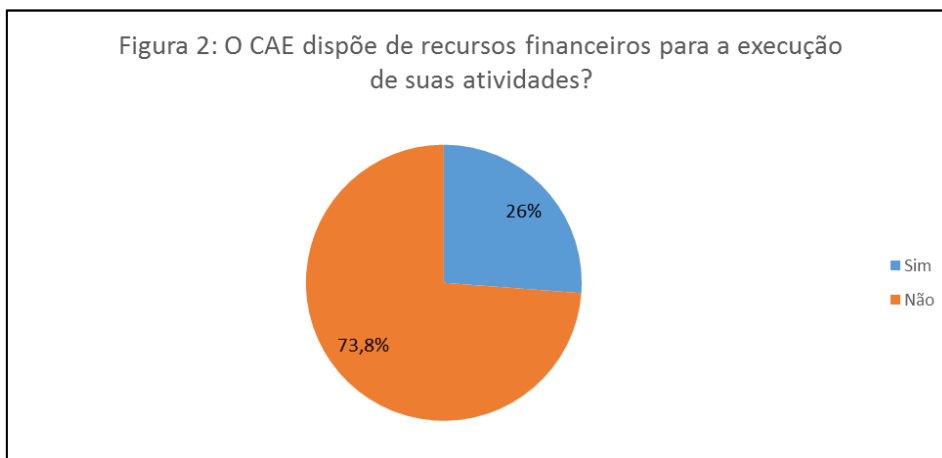
Das dificuldades enumeradas no questionário realizado com os conselheiros, constatou-se que a falta de recursos financeiros para a execução das atividades (73,8%) e a falta de capacitação e treinamentos adequados (71,4%), são os principais fatores que dificultam a execução, de forma eficiente e eficaz, das atribuições dadas ao CAE.

No momento das entrevistas, quando os conselheiros foram questionados quanto à disposição de local para a execução das atividades, 33,3% responderam que não lhes são disponibilizados locais adequados para as atividades do CAE, como demonstra o Figura 1. Fato este já apontado por Presoto e Westphal (2005) como deficiência que impossibilita a atuação de conselhos.

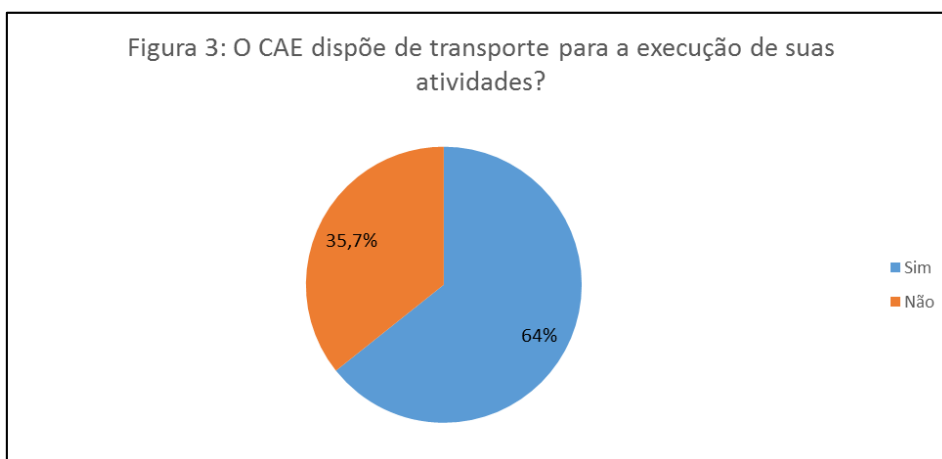


Fonte: Entrevista realizada pelo GT da Rede de Controle da Gestão Pública do Pará.

Em relação ao apoio financeiro à execução das atividades, constatou-se que 73,8% dos conselheiros responderam que o CAE não dispõe de recursos financeiros suficientes (Figura 2). Observou-se que tal carência afeta diretamente a atuação dos conselheiros, uma vez que nem todos dispõe de condições financeiras suficientes para comparecer às reuniões e outros trabalhos. Além disso, quando perguntados sobre o transporte disponibilizado ao CAE, percebeu-se que muitas vezes as atividades não são realizadas por conta da falta do mesmo, uma vez que 35,7% dos conselheiros responderam a não disposição de transporte para a realização das atividades (figura 3). Ressalta-se aqui que há uma quantidade considerável de escolas que encontram-se na zona rural das cidades, onde o acesso se torna dificultoso por parte daqueles que encontram-se no centro da cidade, o que é o caso da maioria dos conselheiros entrevistados.

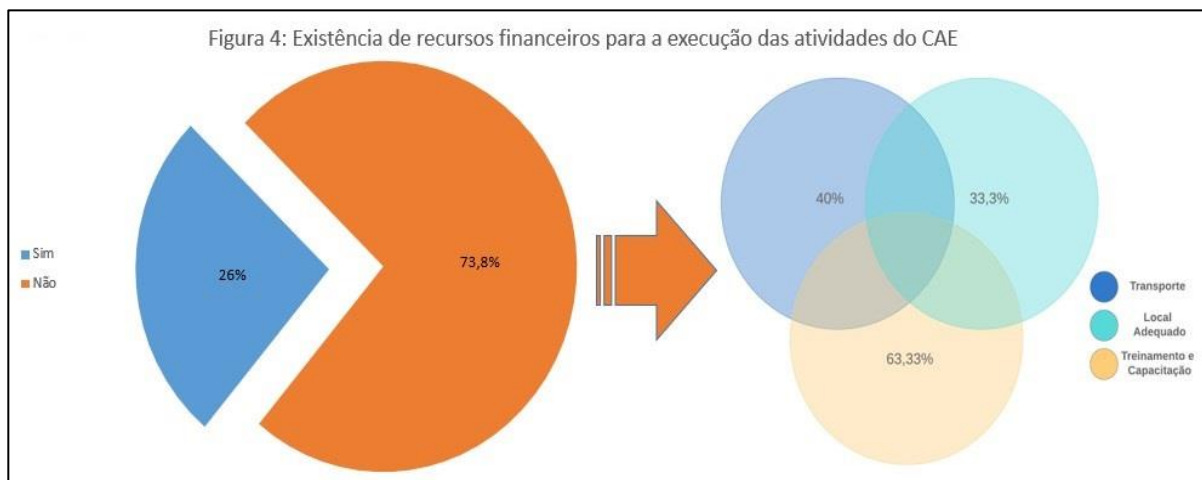


Fonte: Entrevista realizada pelo GT da Rede de Controle da Gestão Pública do Pará.



Fonte: Entrevista realizada pelo GT da Rede de Controle da Gestão Pública do Pará.

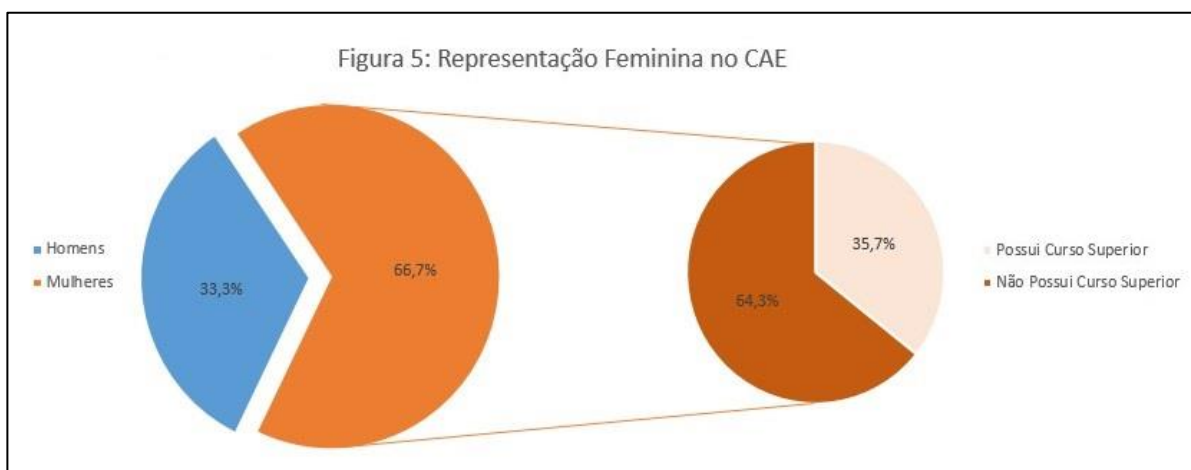
Nesse sentido, algo interessante a ser citado é que dos 73,8% dos conselheiros que responderam a inexistência de recursos financeiros para a execução de suas atividades, 40% afirmaram a inexistência, também, de transportes, 33,3% de local adequado e 63,33% a falta de treinamentos e capacitação (Figura 4). O que leva a inferir que a falta de recursos financeiros está diretamente ligada à deficiência em outros pontos.



Fonte: Entrevista realizada pelo GT da Rede de Controle da Gestão Pública do Pará.

Na entrevista pode-se constatar que a capacitação, o transporte, o espaço físico e o aporte financeiro são itens com maior grau de necessidade nos Conselhos. E que tais itens têm contribuído para que suas atividades tragam resultados aquém daqueles que são esperados.

Ainda em relação aos resultados obtidos nas entrevistas foi constatado que 66,67% dos entrevistados são mulheres, demonstrando a representação do público feminino como majoritário, e delas, apenas 35,71% possui nível superior (Figura 5). Considerando a totalidade dos entrevistados, ou seja, incluindo homens e mulheres, 50% não possui uma graduação. Tendo em vista que uma das principais atribuições dos conselheiros é a fiscalização e a análise de documentos financeiros e contábeis, a falta de qualificação por ser um ponto crítico para o sucesso da atuação dos CAEs. E a falta de conhecimento nessa área pode fazer com que as atividades não sejam executadas de forma satisfatórias, principalmente se observado que dos 42 conselheiros entrevistados apenas 1 (um) possui curso superior na área financeira, o que lhe capacitação, teoricamente, a uma melhor atuação.



Fonte: Entrevista realizada pelo GT da Rede de Controle da Gestão Pública do Pará.

5. CONCLUSÃO

Para que os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar sejam alcançados em sua totalidade, uma série de ações devem ser tomadas. Dentre as ações que necessitam ser efetivadas estão o processo de

assessoramento e fiscalização da execução do PNAE, atos estes que estão entre as atribuições dos conselheiros da alimentação escolar. Portanto, ao verificar os resultados da pesquisa, uma importante constatação é apontada: as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar, de forma, até certo ponto, indireta, contribuem para que a execução do PNAE não seja eficiente em sua totalidade. Vê-se aí a necessidade da mobilização de diferentes segmentos da sociedade civil, e do Governo em seus diferentes âmbitos para a defesa e a promoção dos direitos da pessoa humana em suas múltiplas estruturas.

De acordo com Carneiro (2002), no momento em que os conselhos atuam de forma efetiva, há o aumento da transparência administrativa dos governos, além das tomadas de decisões passarem a caminhar cada vez mais em direção à democratização de direitos. Contudo, vale ressaltar que as dificuldades que os CAEs esbarram ao exercerem seus papéis, contribuem para que a distância entre o que é feito e o que deve ser feito seja cada vez um caminho mais longo a ser percorrido.

O objetivo deste estudo era verificar quais os desafios à atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no Estado do Pará, o que se julga atendido a partir do momento em que as respostas dadas pelos próprios conselheiros são analisadas e, a partir daí, verificado quais pontos corroboram para que suas atribuições como conselheiros não sejam efetivadas (como a falta de capacitação, de infraestrutura, transporte e recursos financeiros), o que possibilita a não democratização da política pública.

Espera-se, portanto, que este estudo contribua não somente para a elaboração de políticas que venham a contribuir para que as atividades do CAE possam ser desenvolvidas; mas sobretudo evidenciar que a partir do momento em que Conselhos de Controle Social, assim como o CAE, conseguem realizar as suas atribuições com eficácia, há a maior garantia de que as políticas públicas alcancem a sua democratização.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

BRASIL, M. DA E. Resolução N°26 de 17 de junho de 2013. **Brasil**, n. D, p. 1–44, 2013.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277–292, 2002.

COTTA, R.; COZAL, M.; RODRIGUES, J. Participação, controle social e exercício da cidadania: a (des)informação como obstáculo na atuação dos conselheiros de saúde. **Physis**, v. 19, n. 2, p. 419–438, 2009.

GABRIEL, C. *et al.* Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 971–978, 2012.

HÖFLING, E. DE M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30–41, 2001.

PRESOTO, L. H.; WESTPHAL, M. F. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertioga - SP. **Saúde e Sociedade**, v. 14, n. 1, p. 68–77, 2005.

TATAGIBA, L. Conselhos Gestores De Políticas Públicas E Democracia Participativa: Aprofundando O Debate Resenhas. **Rev. Sociol. Polít., Curitiba**, v. 25, n. 25, p. 209–213, 2005.

UNIÃO, T. D. C. DA. Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**, v. 5, p. 1–50, 2005.