



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6966 - Trabalho Completo - XXV EPEN - Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (2020)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO NA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PIAUÍ

Marlúcia Lima de Sousa Meneses - UFPI - Universidade Federal do Piauí

CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO NA REDE ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PIAUÍ

RESUMO

A alimentação escolar é um direito previsto na Constituição Federal brasileira que se materializa em políticas públicas voltadas ao atendimento de estudantes dos sistemas de ensino no Brasil. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) viabiliza refeições diárias nas escolas visando contribuir para a permanência dos alunos durante o ano letivo. A qualidade da oferta da alimentação escolar implica fiscalização sistemática por várias instâncias, dentre elas o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Este trabalho tem por objetivo analisar as condições de funcionamento do CAE na rede estadual do Piauí. A investigação, de cunho qualitativo, envolveu pesquisa documental e aplicação de questionário. Os resultados apontam que o CAE tem uma importante função na gestão da merenda escolar na rede investigada. No entanto, existem dificuldades relacionadas à estrutura física, condições de locomoção e recursos humanos de apoio ao desempenho das funções.

Palavras-chave: Política educacional. Merenda escolar. Controle social.

1 INTRODUÇÃO

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um colegiado deliberativo e autônomo,

composto por representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade (professores e pais de alunos), que tem por função efetivar a fiscalização da aplicação dos recursos transferidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, além de observar as boas práticas sanitárias e de higiene.

O programa de alimentação é um direito assegurado aos estudantes das redes públicas de ensino que tem um importante papel social no combate às desigualdades sociais. Para tanto, é necessária uma rede de acompanhamento e fiscalização de seu desenvolvimento. Este artigo conduz uma discussão sobre o papel do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) na rede estadual do Piauí, que vem apresentando, ao longo de sua existência, uma busca contínua pela qualidade e garantia desse direito, exercendo assim seu papel. Os compromissos de garantia ao direito à alimentação se confrontam com as denúncias das mídias e dos alunos que expressam sua insatisfação em relação ao cardápio. Aqui interessam apenas as condições do CAE para desempenhar suas funções. A entrevista foi elemento fundamental para obtenção de respostas aos questionamentos acerca da alimentação escolar nas escolas de Ensino Médio do Piauí.

No desenvolvimento desta pesquisa adotou-se a abordagem qualitativa, constituída de uma pesquisa documental e entrevista realizada por meio de um questionário com questões abertas o que permite ao respondente dar suas respostas livremente. A pesquisa documental foi feita nos documentos que regulamentam a criação e funcionamento dos conselhos de alimentação.

A entrevista foi realizada com uma representante do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) que desenvolve a função de conselheira há 10 anos, portanto está no terceiro mandato, já que a legislação estabelece o mandato de quatro anos. Nos dois primeiros mandatos, representou o segmento professor e, atualmente, representa a sociedade civil. Com isto, quando concluir esse mandato, fará doze anos exercendo o cargo de conselheira. Não foram encontradas ressalvas na legislação que apontassem irregularidade nessa situação.

Os dados foram produzidos a partir de questões relativas às funções desenvolvidas pelo Conselho de Alimentação Escolar do Piauí, o que abrange visitas às unidades escolares que funcionam nos 224 municípios, dando uma visão do seu desempenho, como também a avaliação do Programa na rede estadual. A análise dos dados se deu de forma descritiva e interpretativa, a partir dos resultados apurados.

O artigo tem como objetivo analisar as condições de funcionamento do CAE na rede estadual do Piauí, seguindo as seguintes etapas: esta introdução, um segundo item que tem como título gestão democrática e um terceiro item que fala sobre controle social. Em seguida, apresentam-se os resultados da pesquisa iniciando com a forma de gestão do programa de alimentação escolar na rede estadual, para conhecer sua dinâmica de funcionamento e os desafios do CAE. Finalmente, apresenta-se a conclusão.

2 GESTÃO DEMOCRÁTICA

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma inovação quanto ao aspecto da gestão democrática, participação e controle social como desenvolvimento da cidadania. Desta forma, promoveu mudanças nas organizações educacionais, implantando uma nova organização escolar que envolveu a participação de eleições para diretores e a criação de conselhos de

acompanhamento e controle social (BRASIL, 1988).

Para Oliveira (2008), nos anos 80, ocorreu um movimento de politização da discussão acerca do trabalho docente levando a repensar a forma de organização e gestão da escola pública. Essa incorporação da gestão democrática ao ensino público trouxe, por meio da descentralização, uma nova forma de organização e administração da escola e do sistema, sendo descentralizadas as formas administrativas, financeiras e pedagógicas repassadas pelo governo central para os estados, que, por sua vez, repassaram para os municípios, chegando a responsabilidade até as escolas.

De acordo com Oliveira (2008), esse processo de organização visava à autonomia da escola com uma gestão participativa, entretanto trouxe uma sobrecarga de trabalho, gerando uma demanda excessiva ao trabalho docente. Teve efetivo resultado quanto ao processo de reformas do Estado, nos serviços públicos, por conta da descentralização dos serviços sociais, ocorrida com mais efetividade na década de 90, a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso.

3 CONTROLE SOCIAL

Nicolas Davies (2014), quando analisa o controle social ou controle estatal sobre as verbas da Educação ou outras áreas, chama atenção para o papel do Estado que não é neutro nem está a serviço da sociedade. Segundo o autor, numa sociedade desigual e capitalista como a nossa, tende-se a atender os interesses das classes dominantes e também da burocracia estatal. Embora não considere só isso, o que ele afirma é que não há discrepância entre o controle social e o estatal. Ele afirma que o problema é a situação desse processo na sociedade, que, desde a composição dos conselhos, tem sido motivo de crítica, pois, conforme explica, os conselheiros que têm representação do governo teriam mais condições e tempo que os representantes da sociedade civil. O órgão, que tem função de acompanhamento e controle social, estaria, assim, com suas demandas comprometidas por estar inserido dentro do próprio Estado (DAVIES, 2014).

Por conseguinte, segundo Davies (2014), a representação nos conselhos precisaria ser mais qualificada, exigindo não só participação individual ou de grupos progressistas, mas também a construção de um projeto de uma nova sociedade que aponte para a superação das desigualdades sociais e do poder. Essas fragilidades encontradas podem ter consequências negativas para o desempenho dos conselhos e, como consequência natural, para a sociedade brasileira.

Silva e Braga (2014) consideram que o controle social da política educacional é uma invenção social para se transformar em um instrumento de garantia do direito à educação pública através da aplicação dos recursos de forma adequada. Sugerem que, para isso ocorrer de forma efetiva, são necessárias uma conceituação e uma prática que levem em conta o aspecto classista da sociedade e as suas contradições.

As autoras destacam, como obstáculo, a segmentação no controle social com caráter fiscalizatório, materializada em conselhos de acompanhamento da gestão e com o distanciamento na participação e formulação da política, criando um fosso entre política educacional e financiamento.

Destacam-se também as atribuições dos conselheiros que têm tarefas atinentes à

análise documental, prestações de contas, realizando, assim, a função de suporte dos tribunais de contas, sendo composto por membros da comunidade popular. No próximo item, será apresentado o Conselho de Alimentação Escolar do Piauí.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 A gestão do programa de alimentação escolar na rede CAE no Piauí

A Rede Estadual de Educação do Piauí, de acordo com os gestores entrevistados, vivenciou as formas de gestão do PNAE, que são: centralizada, descentralizada e terceirizada. Esta última ocorreu apenas na capital, durante o ano 2000, mediante contratação da empresa Servi Cozinha que fornecia alimentos preparados nas escolas. Atualmente, a gestão é descentralizada do tipo escolarizada, conforme Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Descentralização do PNAE na Rede Estadual de Educação do Piauí



Fonte: Dados da Pesquisa

O processo de descentralização, como já retratado, iniciou com a ação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que dissociou os recursos para a Secretaria Estadual, com base no número de matrículas apuradas no Censo Escolar do INEP do ano anterior e em valores *per capita* praticados nacionalmente. A SEDUC descentralizou esses recursos para as contas correntes dos conselhos escolares, instituídos como Unidades Executoras, entidades privadas sem fins lucrativos, com personalidade jurídica, vinculadas à comunidade escolar, que têm como função contribuir com a gestão da escola, de forma participativa (PIAÚÍ, 2015).

A gestão democrática é um processo histórico recente. No campo educacional, o processo histórico das políticas educacionais conduziu a uma segmentação do controle social, concentrado em um viés fiscalizatório, de tom burocrático. Os fóruns de acompanhamento da gestão, materializados nos Conselhos de Acompanhamento, pouco se comunicam com as instâncias de participação na formulação da política, gerando um distanciamento entre a política educacional e as questões do seu controle e financiamento ao alcance da população.

Visando analisar o funcionamento do CAE no Piauí, obtiveram-se informações junto a uma conselheira, que respondeu a um roteiro, usando respostas livres. Inicialmente, sobre a função deste órgão, ela informou que:

Em resumo, o CAE deve:

- Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE de acordo com o que está estabelecido nos documentos que definem a execução do Programa (artigo 35 da Resolução CD/FNDE nº26/2013);
- Analisar o Relatório de acompanhamento da gestão do PNAE antes de elaborar o Parecer Conclusivo;

- Analisar a prestação de contas e emitir o Parecer Conclusivo;
- Comunicar ao FNDE, ao TCU e a outros órgãos de controle as irregularidades observadas;
- Fornecer informações e apresentar relatórios de acompanhamento da execução do PNAE sempre que solicitado;
- Realizar reunião específica para avaliar a prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos Conselheiros titulares;
- Elaborar o regimento interno; e
- Preparar plano de ação com previsão das atividades a serem realizadas durante o ano, com estimativa de custos, e enviar o plano de ação para a Entidade Executora tomar conhecimento e providenciar o que for necessário (Conselheira do CAE).

Diante do exposto, pode-se observar que as atribuições do Conselho são complexas, por isso exigem um aparato específico no que tange às condições estruturais para desempenhar seu papel. A compreensão da conselheira é clara quanto ao papel importante do Conselho, corroborando o que tem na cartilha do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2017).

A conselheira apontou as dificuldades para exercer suas funções diretamente nas escolas. O número de conselheiros é pequeno para atender as demandas das 669 escolas da rede pública estadual, tendo em vista a distância dos municípios mais distantes, que chegam a 900 km de distância da capital. Também destacou a infraestrutura da Secretaria de Educação que é muito limitada, citando, como exemplo, a disponibilidade de carro com motorista e combustível (PIAUÍ, 2015).

Questionada sobre a existência de problemas na prestação de contas, os tipos e os encaminhamentos acompanhados pelo CAE, a conselheira afirmou:

Sim. A inadimplência ainda existe, apesar de a SEDUC ter contratado por meio de processo seletivo profissionais da área de contábeis, administração e economia para exercer a função de Técnico Administrativo Financeiro. A dificuldade mais comum encontrada pelo CAE é a falta de documentação comprobatória atualizada para efetivação das prestações de contas (Conselheira do CAE).

Gabriel (2013) destaca a importância do CAE, afirmando que a prestação de contas não deve ser feita apenas em um período da análise; sugere uma maior periodicidade. Um outro ponto de convergência identificado é a baixa participação do CAE na elaboração do cardápio, ficando concentrada nas nutricionistas e, ainda, a não divulgação dos recursos gastos com o Programa.

Inquirida sobre o conteúdo do Plano de Ação Anual elaborado pelo CAE, relatou que, em relação às visitas, devem ser observadas:

- a. As condições de higiene do local onde os alimentos são guardados e as refeições são preparadas e distribuídas;
- b. As refeições servidas e o cardápio do dia (verificar se há compatibilidade entre os gêneros alimentícios adquiridos e os cardápios praticados);
- c. A quantidade de alunos que se alimentam (se muita gente não come da alimentação escolar pode ser um sinal de que a comida não está sendo bem aceita por algum motivo);
- d. Nas escolas que oferecem educação integral, o CAE precisa verificar se a escola oferece, no mínimo, 3 refeições diárias; se foi inserido no projeto político pedagógico da escola o tema Educação Alimentar e Nutricional; e se os alunos efetivamente permanecem na escola por, no

mínimo, 7 horas. O mesmo vale para as escolas que participam do Programa Novo Mais Educação (Conselheira do CAE).

Por outro lado, mesmo diante do Plano Anual, na organização do CAE, percebe-se que algumas dificuldades são frequentes na gestão do Programa de Alimentação Escolar. A conselheira afirma que, na aquisição dos gêneros da agricultura familiar, há problemas, como:

Escolas sem condições, como: cozinha muito pequena, falta de depósito para o armazenamento dos gêneros alimentícios de maneira adequada, falta de pessoas para o preparo da alimentação, precariedade da infraestrutura dos utensílios utilizados no preparo da alimentação. Não utilização nas escolas de ficha técnica detalhando a preparação das comidas previstas no cardápio, em todas as escolas. Falta de refeitórios em algumas escolas ou local apropriado para os alunos fazerem as refeições (Conselheira do CAE).

Segundo a conselheira, a rotina de trabalho do CAE envolve reuniões ordinárias mensalmente, se necessário, reunião extraordinária, 2 (duas) reuniões específicas para apreciação da prestação de contas até março, com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares. Atua diretamente na fiscalização através de visitas às escolas sendo de sua competência o acompanhamento. Nessa perspectiva, é relevante para a intervenção dos conselheiros definir critérios para visita e períodos em que deverão ser realizadas.

Pipitone *et al.* (2003) sugerem transformar o participante e/ou usuário do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um cidadão ativo, o qual opina, controla e fiscaliza o Programa, por meio da valorização dos Conselhos de Alimentação Escolar, no entanto, consideram que é um processo social a ser ainda consolidado. Confirmaram-se, também neste estudo, elementos que são presentes nos espaços de controle social. Outro ponto destacado pela conselheira entrevistada foi o acompanhamento do MEC/FNDE da gestão do programa através de monitoramento dos órgãos de execução do PNAE e do relatório conclusivo elaborado pelo CAE.

Teixeira (2015) também constata que, no Piauí, o CAE ainda enfrenta problemas para o pleno desenvolvimento de suas funções: pequeno número de conselheiros para fiscalizar todas as escolas do Estado; distância dos municípios, alguns chegando a até 900 km da capital; restrição no transporte para viabilizar as visitas (Conselheira-CAE). Além desses obstáculos, o Plano Estadual de Educação (PIAUÍ, 2015) indica a ausência de sala apropriada para reuniões e para arquivo de documentação do Conselho de Alimentação Escolar; mobiliário inadequado para abrigar o CAE; privação ou precariedade de serviços de apoio; exiguidade ou dificuldade na liberação de transportes para o deslocamento de conselheiro visando à vistoria e ao monitoramento, tanto na capital quanto no interior.

5 CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo verificar a dinâmica do funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar da rede estadual do Piauí, diante da relevância deste órgão para a garantia do direito à alimentação dos estudantes matriculados nas escolas da rede.

O CAE, importante órgão fiscalizador do Programa de Alimentação Escolar, no Piauí, tem sua existência garantida através de normativas. Ocorre no território nacional, como forma de democratizar o acesso e garantir o direito à alimentação escolar de estudantes de escolas

públicas.

A pesquisa revela que as funções desenvolvidas pelo CAE encontram-se numa situação precária, pois, embora as leis garantam as condições adequadas para sua efetivação, isto ainda não é realidade no CAE da rede estadual piauiense, o que pode contribuir para os problemas de aceitabilidade ou irregularidades na aquisição e distribuição dos alimentos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)** / Tribunal de Contas da União, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Conselho de Alimentação Escolar; Apresentação Raimundo Carreiro, Sílvio de Sousa Pinheiro. 1. ed. Brasília: TCU, 2017.119 p. : il. Disponível em: <https://www.fn-de.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas> Acesso em: 08 ago. 2020,15:10h.

DAVIES, Nicholas. Controle estatal ou social e as verbas da educação? In: PINTO, José Marcelino; SOUZA, Silvana Aparecida. (organizadores). **Para onde vai o dinheiro?** caminhos e descaminhos. São Paulo: Xamã, 2014, p.133-146.

GABRIEL, Cristine Garcia *et al.* Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. **Ciênc. saúde coletiva** [online], 2013, vol.18, n.4, pp.971-978. ISSN 1413-8123. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400009>. Acesso em:26 abr.2020

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima (org). **Política e Gestão da Educação**. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008, p. 127-145.

PIAUI. Lei nº 6.733, de 17 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Governo do Estado do Piauí**. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/123-foruns-estaduais-de-educacao/piaui/786-piaui-planos-de-educacao>. Acesso em: 09 abr. 2018.

PIAUI. **Conferência de Educação do Piauí - CONED**, 2015.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti *et al.* Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Rev. Nutr.** [online], 2003, vol. 16, n. 2, pp. 143-154. ISSN 1678-9865. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-52732003000200001>. Acesso em: 21 ago. 2020

SILVA, Maria Abádia da; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. Controle Social em Educação Básica Pública. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S.l.], v. 4, n. 8, dec. 2010. ISSN 1981-1969. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/21835>. Acesso em: 21 ago. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v4i8.218>.

TEIXEIRA, Rita de Cássia de Santana. **O trabalho do Conselho de Alimentação Escolar no Piauí: controle social, desenvolvimento e meio ambiente**. 2015. 125 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da

