

Anelise Andrade de Souza¹
Camilo Adalton Mariano
da Silva²
Olívia Maria de Paula Alves
Bezerra³
Élido Bonomo²

¹Fundação Oswaldo Cruz,
Instituto René Rachou. Belo
Horizonte, MG, Brasil.

²Universidade Federal de Ouro
Preto, Escola de Nutrição,
Departamento de Nutrição
Clínica e Social. Ouro Preto, MG,
Brasil.

³Universidade Federal de Ouro
Preto, Escola de Medicina. Ouro
Preto, MG, Brasil.

Correspondência

Anelise Andrade de Souza
Fundação Oswaldo Cruz,
Instituto René Rachou. Avenida
Augusto de Lima, 1715, Barro
Preto, Belo Horizonte, MG –
Brasil.

asouzandrade@yahoo.com.br

Condições de Trabalho e Atuação de Conselheiros de Alimentação Escolar em Municípios de Minas Gerais e Espírito Santo

Working Conditions and Performance of School Food Counselors in Municipalities in Minas Gerais and Espirito Santo

Resumo

A atuação adequada dos Conselhos de Alimentação Escolar gera perspectivas de redução de irregularidades na utilização dos recursos públicos e melhoria da qualidade da alimentação escolar. Buscou-se, neste estudo, conhecer as condições de trabalho e atuação dos conselheiros segundo as normativas do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Foi realizado estudo transversal com 425 conselheiros oriundos de 84 municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. Foram realizadas análises descritivas, univariadas e multivariadas, utilizando testes do qui-quadrado de *Pearson* e regressão de *Poisson*, obtendo-se a razão de prevalência. Os resultados do estudo indicaram funcionamento precário dos conselhos, assim como condições de trabalho inadequadas para os conselheiros, que têm sua atuação prejudicada pela inadequação de infraestrutura de trabalho. As razões de prevalência sugerem uma ação positiva no controle social quando o conselheiro é eleito democraticamente, quando possui ade-

quada infraestrutura de trabalho e acesso a informações sobre o programa. Os achados denotam a necessidade de propiciar aos conselheiros educação continuada, melhorar suas condições de trabalho e favorecer sua atuação participativa e democrática, propiciando um efetivo controle social do programa.

Palavras-chave: Conselho de Alimentação Escolar. Condições de trabalho. Atuação.

Abstract

The adequate performance of School Nutrition Councils can reduce irregularities in the use of public resources and improve the quality of school meals. This study sought to know the working conditions and performance of school nutrition counselors, according to the regulations of the National School Feeding Programme. A cross-sectional study was conducted with 425 counselors from 84 municipalities of Minas Gerais and Espírito Santo. Univariate and multivariate analyses were performed, using Pearson's chi-square test and Poisson regression analysis, and the prevalence ratio was obtained. The results indicated a malfunction of the studied School Nutrition Councils, as well as inadequate working conditions for counselors, combined with the lack of knowledge about program regulations. Prevalence ratios suggest a positive action on the social control when the counselor is elected in a democratic way, when they have adequate infrastructure and access to information on the program's regulations. The findings indicate the need to provide counselors with continuing education, improve their working conditions and favor their participative and democratic performance, providing effective social control of the program.

Keywords: School Nutrition Council. Working conditions. Performance.



INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira¹ institucionalizou canais de participação política da sociedade na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas em todas as áreas, sob a tutela do Estado.^{2,3} Essa participação se dá, entre outros, por meio de conselhos gestores formados por representantes da sociedade e governo.

Os conselhos gestores exercem, perante a administração pública, o direito de opinar na prática sobre as prioridades, participar e proteger a aplicação dos recursos públicos, gerando benefícios à sociedade - acompanhamento denominado “controle social”.^{2,4}

O Brasil possui conselhos gestores para atuar em áreas como saúde, educação, assistência social, alimentação escolar, entre outros.² Na área educacional, o Conselho de Alimentação Escolar foi estabelecido pela Lei no 8.913/1994,⁵ oficializando o processo de participação e controle da sociedade civil junto à política de alimentação escolar⁶ e à gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Assim, o Conselho de Alimentação Escolar passou a ser o órgão responsável pela fiscalização da utilização do recurso público destinado à alimentação escolar, sendo sua existência condição obrigatória para a liberação de recursos financeiros do PNAE aos municípios.⁶⁻⁸ Sua constituição deve contemplar representantes do Poder Executivo, das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, pais de alunos e entidades civis.^{9,10}

Cabe ao Conselho de Alimentação Escolar fazer denúncias sobre má utilização dos recursos públicos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério Público e outros órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União.^{11,12} Além disso, deve zelar pela qualidade da alimentação escolar, acompanhar seu fornecimento e analisar a prestação de contas da entidade executora.^{11,12}

Seu adequado funcionamento deverá refletir a melhoria da qualidade do PNAE e a garantia de que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada,¹⁰ na medida em que propicia redução de irregularidades na utilização de recursos públicos, cumprimento da continuidade da oferta da alimentação escolar durante os 200 dias letivos, planejamento do cardápio escolar por nutricionista, melhoria na qualidade da alimentação fornecida, respeitando os hábitos alimentares dos estudantes e reduzindo custos operacionais.¹³⁻¹⁶ Nesse sentido, o efetivo preparo e envolvimento dos conselheiros de alimentação escolar, bem como suas adequadas condições de trabalho, tornam-se fatores imprescindíveis para o êxito do PNAE.

Buscou-se, no presente estudo, caracterizar as condições de trabalho de conselheiros de alimentação escolar e conhecer sua atuação de acordo com as normativas do PNAE, visando contribuir na implementação de ações corretivas para a melhoria da qualidade do controle social da alimentação escolar e da execução do PNAE em nível municipal.

MÉTODOS

Estudo de corte transversal, com amostra não probabilística, que utilizou dados coletados por um Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar, no período de 2010 a 2013, durante visitas a municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Os municípios foram selecionados a partir dos seguintes critérios de inclusão: municípios visitados pelo setor de monitoramento do PNAE entre 2009 a 2011; municípios sorteados no 33º Sorteio Público de Municípios da Controladoria Geral da União; e municípios com nutricionistas cadastrados no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Atenderam a esses critérios 84 municípios, e aplicou-se questionário semiestruturado contendo questionamentos sobre condições socioeconômicas e demográficas, relação com a gestão municipal, condições de trabalho no Conselho de Alimentação do Escolar, conhecimento sobre as normativas referentes ao PNAE e percepção de sua própria atuação no conselho. As questões relativas ao conhecimento das normas e princípios do PNAE e à atuação dos conselheiros foram direcionadas a todos os membros do Conselho de Alimentação do Escolar, enquanto aquelas relativas à infraestrutura de trabalho e atuação do conselho foram direcionadas somente aos membros representantes da sociedade civil, visando obter maior isenção e evitar sobreposição de respostas.

Os dados obtidos foram duplamente digitados em planilha do Programa Microsoft Excel 2007,¹⁷ e as variáveis de interesse foram selecionadas e analisadas por meio do *software* STATA versão 12.0.¹⁸

As variáveis dependentes eleitas para o modelo de Poisson foram *“Acompanhamento dos processos de licitação e chamada pública”*, *“Conhecimento das normativas do Programa de Alimentação Escolar”*, e *“Participação em reuniões para acompanhamento da análise da prestação de contas da entidade executora”*, por serem as principais e mais relevantes ações dos conselheiros no exercício do controle social. As variáveis independentes se referiam ao conhecimento e atuação dos conselheiros de alimentação escolar no que diz respeito ao controle social.

Foram realizadas, inicialmente, análises descritivas das variáveis para caracterização da amostra, seguidas por análises univariadas utilizando-se o teste do qui-quadrado de *Pearson*. Após esse teste, foram incluídas na análise multivariada, utilizando o modelo de regressão de Poisson com variância robusta, as variáveis que apresentaram valor de $p < 0,20$. Em cada etapa da análise multivariada, foram excluídas as variáveis com valor de “p” maior que 0,05, até permanecerem no modelo explicativo final aquelas variáveis independentes que obtiveram valor de “p” menor que 0,05 e intervalo de confiança de 95%.

O projeto de pesquisa foi aprovado por Comitê de Ética em Pesquisa, com o número de CAAE 26693814.2.0000.5150, e não apresentou conflitos de interesse.



RESULTADOS

Participaram do estudo 425 conselheiros de alimentação escolar, provenientes de 84 municípios, sendo 77 (91,6%) de Minas Gerais e 7 (8,4%) do Espírito Santo. A idade média dos participantes foi de 42 anos ($\pm 9,7$), e o tempo médio de participação no Conselho de Alimentação do Escolar foi de 29 meses ($\pm 7,8$).

Predominaram entre eles pessoas do sexo feminino (84,5%), com elevado nível de escolaridade, sendo 26,8% com nível superior completo e 28,2% com pós-graduação. O percentual de 38,8% era representante de trabalhadores de escolas municipais e 24,9% de pais de alunos. A maioria (77,6%) possuía vínculo com a entidade executora, sendo que 66,2% eram concursados no município e 24,4% trabalhavam na secretaria de Educação. Apenas 25,6% participaram de outros mandatos do Conselho de Alimentação Escolar, e 45,8% foram indicados para participar do conselho sem reunião/assembleia. O número expressivo de 45,8% dos conselheiros não soube responder se eram membros efetivos ou suplentes dos conselhos do qual faziam parte.

Em relação às condições de trabalho, constatou-se que mais da metade dos conselheiros (58%) desconhecia o regimento interno do seu conselho, assim como não tinham acesso aos documentos necessários (55,6%) e não participavam ativamente da análise da prestação de contas (58,4%), além de não terem sido capacitados para o exercício da sua função (76,9%). No entanto, 78,3% deles afirmaram ter conhecimento da elaboração de atas de reuniões, e 86,5% afirmaram ter apoio dos gestores locais para o desenvolvimento de suas atividades.

Quanto a questões relacionadas com a estrutura para a realização das atividades do conselho, as perguntas foram direcionadas somente aos representantes da sociedade civil, de forma a garantir a isenção das respostas e evitar a sobreposição das mesmas. Dessa forma, em relação à infraestrutura para desenvolvimento das atividades do conselho, foi informado que 91,4% (n=64) dos conselhos possuíam sala para realização de reuniões; 74,2% (n=52) tinham acesso a telefone; 72,8% (n=51) tinham acesso a internet; 78,5% (n=55) possuíam computador com acesso a internet e 78,5% tinham acesso a transporte para realização de visitas às escolas.

A maioria dos conselheiros (55,2%) afirmou ter conhecimento das normativas do PNAE, assim como dos valores repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (51,2%) e pela entidade executora (64,2%) para a alimentação escolar municipal, e da utilização dos recursos do PNAE exclusivamente para compra de gêneros alimentícios (88,5%). No entanto, grande parte também demonstrou pouco envolvimento nos processos de compras de gêneros alimentícios via licitação ou chamada pública (40,0%), e na

análise da prestação de contas da entidade executora (51,5%). Observou-se, ainda, uma indefinição na frequência de visitas às escolas urbanas e rurais, para acompanhamento *in loco* da oferta da alimentação escolar.

Em relação à autoavaliação dos conselheiros sobre sua atuação no CAE, 51,1% se declararam muito atuantes ou atuantes. A tabela 1 apresenta as informações referentes ao conhecimento e atuação dos conselheiros segundo as leis e resoluções do PNAE; e a tabela 2, as informações referentes à entrevista realizada com os representantes da sociedade civil.

Tabela 1. Conhecimento e atuação dos conselheiros de alimentação escolar segundo as Leis e Resoluções do PNAE, de municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo (n=425)

Variáveis	N	%
<i>Conhecimento das leis da alimentação escolar</i>		
Sim	235	55,2
Não	156	36,7
Não informado	34	8,1
<i>Conhecimento do valor dos recursos repassados pelo FNDE</i>		
Sim	218	51,2
Não	165	38,8
Não soube informar	42	10,0
<i>Conhecimento do valor dos recursos repassados pelo município</i>		
Sim	273	64,2
Não	29	6,8
Não soube informar	123	29,0
<i>Participação em reunião com demais conselheiros para análise da prestação de contas da EE</i>		
Sim	192	45,1
Não	219	51,5
Não informado	54	3,4
<i>Conhecimento dos documentos necessários para a análise da prestação de contas da EE</i>		
Sim	226	53,1
Não	81	19,0
Não soube informar	118	27,9
<i>Acompanhamento dos processos de compra via licitação e chamada pública</i>		
Sim	191	44,9
Não	170	40,0
Não soube informar	64	15,1

Tabela 2. Conhecimento e atuação dos conselheiros de alimentação escolar da sociedade civil segundo Leis e Resoluções do PNAE, de municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo (n=70)

Variáveis	N	%
<i>Utilização dos recursos federais exclusivamente na compra de gêneros alimentícios¹</i>		
Sim	62	88,5
Não	08	11,4
<i>Atendimento nos 200 dias letivos nas escolas da zona urbana¹</i>		
Sim	70	100,0
Não	0	-
<i>Alimentação nos 200 dias letivos nas escolas da zona rural¹</i>		
Sim	28	40,0
Não	42	60,0
<i>Responsável pela análise da PC da EE¹</i>		
EE	09	12,8
Não soube informar	61	87,2
<i>Resultado da última PC¹</i>		
Aprovada	54	77,1
Aprovada com ressalvas	16	22,9
<i>Frequência de visitas às escolas da zona urbana¹</i>		
Semanal/mensal/bimestral	28	41,7
Sem periodicidade definida	39	58,3
<i>Frequência de visitas às escolas da zona rural¹</i>		
Semanal/mensal/bimestral	11	18,6
Sem periodicidade definida	48	81,4
Autoavaliação do conselheiro sobre sua atuação no CAE (n=425)		
Variáveis	N	%
Muito atuantes/atuantes	218	51,1
Médio/pouco/não atuantes	207	48,9

¹ Para estas variáveis, segundo metodologia descrita, somente foram avaliadas as respostas de um representante do CAE da sociedade civil de cada município presente no momento da entrevista, de forma a evitar sobreposição de respostas e aumentar fidedignidade das mesmas.

Na tabela 3, são apresentados os modelos finais de regressão de Poisson para as variáveis dependentes eleitas no estudo e as independentes associadas; a tabela 4 apresenta o modelo final para atuação dos conselheiros.

Tabela 3. Modelos finais de Regressão de Poisson com valores de RP bruta e ajustada, IC 95%

"Acompanhamento dos processos de licitação e Chamada Pública" e variáveis independentes associadas				
Variável	RP bruta/p	IC (95%)	RP ajustada/p	IC (95%)
Eleição/Reunião	1,82/0,006	1,1884-2,7993	1,73/0,009	1,5881-1,9254
Possui transporte	3,18/0,006	1,2196-2,3800	3,96/<0,05	1,4465-2,6884
Conhecimento dos documentos/ análise da prestação de contas	2,70/<0,05	1,5463-4,7349	1,73/0,003	1,2098-2,5021
"Conhecimento das normativas do Programa de Alimentação Escolar" e variáveis independentes associadas				
Variável	RP bruta/p	IC (95%)	RP ajustada/p	IC (95%)
Conhecimento do regimento interno	2,70/<0,05	3,1160 -7,797	1,78/<0,05	1,4484-2,2011
Acesso a computador	4,79/0,020	3,0147-4,1479	3,41/<0,05	3,1664-3,1247
Reúnem-se para análise da prestação de contas da entidade executora	1,64/<0,05	1,5937-2,2648	1,89/<0,05	1,5937-2,2648
"Participação em reuniões para acompanhamento da análise da prestação de contas da entidade executora" e variáveis independentes associadas				
Variável	RP bruta/p	IC (95%)	RP ajustada/p	IC (95%)
Participação em outros mandatos	1,98/0,003	1,2649-3,1102	1,86/0,020	1,1025-3,1652
Conhecimento das normativas do PNAE	6,96/<0,05	4,3353-11,193	6,46/<0,05	3,8970-10,713
Disponibilidade de recursos materiais	3,45/0,003	2,3030-2,8205	2,46/0,001	1,1105-2,0223

Tabela 4. Modelo final com variável dependente "Atuação do Conselheiro" e variáveis independentes que se associaram a ele entre os Conselheiros da Alimentação Escolar de municípios dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, com intervalo de confiança de 95%

Variável	RP bruta/p	IC (95%)	RP ajustada/p
Eleição/reunião	1,94/0,001	1,2901-2,9304	1,48/<0,05
Conhecimento das normativas do PNAE	1,54/<0,05	0,1180-0,2976	1,73/<0,05

As variáveis independentes que apresentaram significância no modelo mostram que disponibilidade de recursos materiais, conhecimento, pelos conselheiros, das legislações e regimentos referentes ao programa e a forma democrática de eleição ao conselho, entre outras, têm resultado direto na boa atuação do conselheiro e no acompanhamento do PNAE nesses municípios.

DISCUSSÃO

A predominância de conselheiros do sexo feminino identificada concorda com os achados de Luchmann & Almeida,¹⁹ os quais, ao analisarem o perfil da representação nos conselhos de políticas públicas, evidenciaram significativa presença feminina quando comparados às instituições tradicionais de representação política, como Poderes Executivo e Legislativo.¹⁹ Resultado semelhante foi encontrado por Querino et al (56%)²⁰ e Wendhausen et al,(60,38%).²¹ A presença majoritária de mulheres em órgãos de controle social pode estar associada a sua suposta competência e sensibilidade com temas sociais,²¹ assim como a disponibilidade de atuação política nesse nicho, já que nos Poderes Executivo e Legislativo existe ainda um quase monopólio masculino.¹⁹

A média de idade encontrada também se assemelha aos achados de Querino et al.,²⁰ Segundo esses autores, o custo maior de participação política em conselhos sociais parece estar relacionado ao maior interesse e compromisso social com o trabalho voluntário apresentado por pessoas dessa faixa etária.²⁰

Em relação à representação do membro do Conselho de Alimentação Escolar, aproximadamente metade dos conselheiros não soube informar de que forma estavam inseridos no conselho, se titulares ou suplentes. Presoto & Westphal²² descrevem que o trabalho em conselhos de controle social é entendido como exercício de cidadania, e se o conselheiro não conhece suas funções definidas pela legislação e as competências estabelecidas nos regimentos que norteiam seu trabalho, pode ocorrer distanciamento da sua função no conselho e comprometimento do efetivo controle social.

Quanto à escolaridade dos entrevistados, outros estudos^{20,21} apontam para a mesma direção, indicando elevada participação de conselheiros com graduação e pós-graduação completos, o que poderá impactar de forma positiva na interpretação das normativas do programa e na tomada das decisões.

Considerando o vínculo empregatício, o estudo encontrou baixo percentual de conselheiros que não possuem vínculo com a Entidade Executora, o que pode representar um ponto desfavorável, já que a relação desproporcional dos conselheiros com a máquina administrativa

da prefeitura pode levar a dificuldades na atuação do conselho, quando se trata de exercer controle e fiscalização da ação governamental.²³ Além disso, o excesso de representatividade do poder público nas atividades realizadas para os conselhos, assim como nos momentos de tomada de decisões, pode inibir a atuação dos demais conselheiros, fazendo com que estes se excluam do debate, e muitas vezes até se eximam de uma participação efetiva.²³

O elevado percentual de conselheiros exercendo seu primeiro mandato corrobora os resultados de Wendhausen et al.,²¹ que encontraram 55% dos conselheiros na sua primeira gestão, e diferencia-se dos resultados de Santos et al.,²⁴ que encontraram apenas 23,5% dos conselheiros no seu primeiro mandato.

Em relação à origem da indicação para o conselho, 45,8% dos conselheiros foram indicados pela entidade executora, resultado semelhante ao encontrado por Wendhausen et al.²¹ (68%). Tais fatos podem comprometer a legitimidade das ações do conselho, uma vez que o conselheiro pode não atuar como interlocutor de suas bases, levando reivindicações e necessidades dos grupos que ele representa ou até mesmo atuar como interlocutor da entidade executora, comprometendo a isenção de sua participação nas atividades de controle social.²¹

Do total de conselheiros que participaram do estudo, apenas 42% conheciam o conteúdo do regimento interno do Conselho de Alimentação Escolar em que atuava. Querino et al.²⁰ encontraram 24% de conselheiros que não conheciam o regimento e 52% não souberam responder. O regimento é de grande importância para o conselho, visto que nele se encontram as atribuições do mesmo e demais disposições legais.^{25,26}

O apoio do gestor ao trabalho do Conselho de Alimentação Escolar foi mencionado por grande parte dos entrevistados (86,5%). Em contrapartida, apenas 41,6% dos conselheiros responderam ter acesso aos documentos necessários para a realização da prestação de contas. Essa informação pode significar falta de apoio efetivo do gestor, já que é dever da Entidade Executora fornecer ao Conselho de Alimentação Escolar todos os documentos e informações referentes à execução do programa.²⁵ Segundo Bandeira et al.,²⁷ “os Conselhos de Alimentação Escolar costumam aprovar as prestações de conta sem avaliar aspectos básicos da execução do programa, incluindo os documentos da entidade executora.

A falta de acesso a informações e falta de capacidade técnica e política para intervenções são desafios enfrentados pelos conselhos, visto que 76,9% dos conselheiros relataram nunca terem participado de cursos de capacitação. Programas de educação continuada merecem destaque para os conselheiros em ação e para os próximos a serem eleitos.²¹⁶

Em relação à infraestrutura disponibilizada pela entidade executora para o desenvolvimento do trabalho do Conselho de Alimentação Escolar, constatou-se que nenhum dos municípios apresentou adequação simultânea a todos os quesitos considerados indispensáveis



a uma boa atuação do conselho.²¹ Segundo a Resolução/CD/FNDE no38/2009,²⁶ e também a Resolução/CD/FNDE no26/2013,²⁵ em vigor atualmente, a entidade executora tem obrigação de garantir ao Conselho de Alimentação Escolar a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como local apropriado para realização de reuniões, equipamentos, transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência e recursos humanos e financeiros insuficientes.

Quanto à frequência de reuniões realizadas, 5,9% dos conselheiros informaram que se reúnem uma vez ao ano e 22,7% não responderam. Belik & Chaim²⁸ encontraram frequência média de sete reuniões ao ano. Apesar de não estar definido nas normativas do programa o número de reuniões que o Conselho de Alimentação Escolar deve realizar, são sugeridas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação reuniões mensais, ou pelo menos a cada dois meses,²⁷ para que todas as atribuições e competências do conselho sejam contempladas.

Ao avaliar o conhecimento dos conselheiros em relação às normativas do programa, foi encontrado que somente pouco mais da metade afirma conhecer as leis da alimentação escolar, sendo essa uma das muitas dificuldades enfrentadas pelos diversos órgãos de controle social, o que torna necessária a qualificação para que os mesmos possam contribuir efetivamente na formulação, fiscalização e controle das políticas a serem implantadas e implementadas nos municípios em que atuam.²

Em relação aos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a entidade executora, apenas 51,2% dos conselheiros responderam conhecer o valor. No entanto, 64,2% relataram conhecer o valor do repasse municipal, o que indica cumprimento, por parte da entidade executora, de sua obrigação de repassar recursos financeiros próprios para a alimentação escolar. Nesse aspecto, estudo de Bandeira et al.²⁷ também relatou existência de contrapartida financeira municipal em 75,5% dos municípios por ele pesquisados. Por outro lado, é preocupante o desconhecimento, por parte dos conselheiros, do valor dos recursos federais recebidos pela entidade executora. Esse fato pode ser impeditivo de uma adequada fiscalização da utilização dos recursos e da correta análise da prestação de contas da entidade executora.

Quando tratada a questão da utilização do recurso federal com os conselheiros representantes da sociedade civil, 88,5% informaram ter conhecimento de que os recursos do PNAE são utilizados somente para a compra de gêneros alimentícios. A contrapartida financeira municipal e a utilização dos recursos federais somente para compra de gêneros alimentícios são bons indicadores de desempenho do município na gestão do PNAE.¹³

No questionamento aos conselheiros da sociedade civil sobre a continuidade de atendimento da alimentação escolar aos alunos das escolas da zona urbana e rural, obtiveram-se

valores baixos de oferta regular durante os 200 dias letivos em escolas da zona rural. Dados do Tribunal de Contas da União citados por Bandeira et al.²⁷ apontam apenas 1,0% de irregularidade relacionada ao não atendimento nos 200 dias letivos, número bem menos expressivo do que o encontrado neste estudo.

A participação em reuniões com demais conselheiros para realização da análise da prestação de contas da entidade executora é um momento crucial do trabalho do Conselho de Alimentação Escolar e, se não acontece, pode comprometer o desempenho e a qualidade do programa.²⁸ No presente estudo, apenas 45,1% responderam participar dessas reuniões.

O conselho é criado tendo como princípio a participação efetiva de todos os setores sociais de representação, para que o controle e a avaliação da alimentação escolar ocorram de forma efetiva. A análise da prestação de contas e o envio do relatório final ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação são atividades exclusivas do Conselho de Alimentação Escolar. Nesse aspecto, o fato de 87,2% dos conselheiros representantes da sociedade civil desconhecerem quem avalia e como é avaliada a prestação de contas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação denota grande fragilidade na atuação desses conselheiros e comprometimento do programa, impedindo o controle social adequado. A prestação de contas é de suma importância, uma vez que é por seu intermédio que o Governo Federal é informado sobre a execução do Programa nas localidades brasileiras, do ponto de vista do conselheiro.²⁹

Além da participação na prestação de contas, os conselheiros devem acompanhar outras atividades relacionadas com a alimentação escolar, como a licitação e a chamada pública. No presente estudo, foram encontrados valores abaixo de 50% de conselheiros acompanhando essas atividades: 58,3% dos conselheiros da sociedade civil não tinham periodicidade definida de visita às escolas urbanas e 81,4% não possuíam periodicidade definida de visita às escolas rurais. O não acompanhamento da execução do programa na escola impacta na autonomia, atuação e missão do conselho, descaracterizando sua condição de instância representativa do controle social.³⁰

As razões de prevalência citadas acima sugerem a importância da forma como os participantes dos conselhos são escolhidos por sua base, isto é, serem eleitos por assembleia/reunião. Os conselheiros devem ser escolhidos pelas entidades ou movimentos a que pertencem, mediante discussão interna, na garantia de que essa indicação represente, de fato, as necessidades e desejos dessas pessoas e a capacidade de consensos por meio de diálogos e de negociações.²¹ Também indicam que os conselheiros que possuem infraestrutura adequada têm mais chances de manutenção das atividades pertinentes ao conselho.²¹ Além disso, conselhos que têm acesso a informações acerca das normativas do programa e do trabalho que deverão realizar se tornam empoderados e com maior chance de participação efetiva no controle social. O conhecimento das normativas que norteiam o trabalho no PNAE é fundamental, pois permite



que os conselheiros possam contribuir efetivamente na formulação, fiscalização e controle das políticas públicas.²

Também foi observado que conselheiros que participaram de outros mandatos do Conselho de Alimentação Escolar eram mais participativos nas reuniões, resultado que pode ser devido ao amadurecimento do conselheiro em relação ao seu papel político, de fiscalizador da execução das políticas públicas.²⁰

O modelo final para atuação do conselheiro também citado acima mostrou a importância em se eleger o conselho de forma democrática e a necessidade de formação continuada dos conselheiros, para que possam desenvolver suas funções de acordo com a legislação vigente. Uma boa atuação do conselheiro reflete na realização do controle eficaz de todo o processo do Programa de Alimentação Escolar, garantindo que a qualidade dos produtos e dos cardápios seja aplicada em todas as escolas públicas.²⁸

Ressalta-se que se trata de um estudo com delineamento transversal, cuja característica é a dificuldade em se estabelecer a temporalidade entre causa e efeito. No entanto, sua validade interna não é afetada e os resultados encontrados podem ser extrapolados para outros municípios que possuam semelhanças em seus cenários aos municípios que fizeram parte desta pesquisa.

CONCLUSÃO

Os resultados indicam funcionamento precário dos Conselhos de Alimentação Escolar pesquisados, assim como condições de trabalho inapropriadas para conselheiros, que têm sua atuação prejudicada pela inadequação de infraestrutura de trabalho e pelo desconhecimento de aspectos importantes do controle social da alimentação escolar, como legislação e regimentos internos.

As razões de prevalência sugerem uma ação positiva no controle social quando o conselheiro é eleito de forma democrática pelos segmentos a que pertence; quando possui infraestrutura adequada disponibilizada pela entidade executora para a realização das atividades pertinentes ao conselho; e há, ainda, reflexo positivo em suas ações quando possui acesso a informações acerca das legislações do programa e regimentos internos do seu conselho.

Esse fato sugere a necessidade de maior investimento dos gestores municipais nos Conselhos de Alimentação Escolar, no sentido de melhorar suas condições materiais e humanas de trabalho e propiciar sua formação continuada, de modo a melhorar a qualidade de sua atuação, que refletirá na inserção efetiva do conselheiro no PNAE, viabilizando, dessa forma, o controle social amplo e valorizando o trabalho dos conselheiros. Nesse aspecto, há

que se destacar a importância do papel dos conselheiros na fiscalização do cumprimento das premissas do PNAE, com destaque para o acompanhamento da qualidade das refeições servidas aos estudantes e o controle da utilização dos recursos públicos por meio da análise da prestação de contas do município.

Seu trabalho voluntário como representante democraticamente eleito de diferentes segmentos da sociedade representa um verdadeiro exercício de participação cidadã no controle social das políticas públicas, o que deve ser conhecido e valorizado pelos gestores e pela sociedade. No entanto, em que pese sua enorme contribuição para a sociedade, espera-se dos conselheiros efetivo comprometimento e isenção no cumprimento de suas funções.

Espera-se que este estudo propicie subsídios para o aperfeiçoamento das ações municipais no que diz respeito a incentivos aos membros do Conselho de Alimentação Escolar, assim como aos gestores dos municípios estudados, contribuindo para a melhoria da gestão do PNAE. Reforça-se a importância de ações conjuntas entre conselheiros, demais membros da comunidade escolar e gestores, com vistas a alcançar uma oferta adequada de alimentos, garantindo a Segurança Alimentar e Nutricional para o alunado atendido pelo programa e a efetividade do controle social nesses municípios.

REFERÊNCIAS

1. Brasil. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal; 1988.
2. Rocha AABM, Teixeira LR. O papel do controle público na democratização da gestão pública: fatores críticos para a sua efetividade nos conselhos de alimentação escolar. REUNA. 2011; 16(3):107-118.
3. Arretche M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Rev. BrasCi Sol. 1996; 31:44-56.
4. Ricci R. Controle social: um conceito e muitas confusões. Revista Espaço Acadêmico. 2009; 98, ano IX.
5. Brasil. Lei Federal no 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Diário oficial [da] União, 13 jul 1994.
6. Caldas EL, Ávila ML. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Revista Espaço Acadêmico. 2013; 148, ano XIII.
7. Ometto AMH, Sturion GL, Silva MV, et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar: principais



componentes dos custos e seus determinantes. Nutrire: Rev. Soc. Bras. Alim. Nutr. J. Brazilian Soc. Food Nutr. 2003; 26: 19-36.

8. Silva MV. Programa de alimentação escolar no Brasil: limitações e evolução nas décadas de 80 e 90. The Brazilian program of school meals: limitations and evaluation in 80s and 90s. Nutrire: Rev. Soc. Bras. Alim. Nutr. J. Brazilian Soc. Food Nutr. 2000; 19/20: 65-85.
9. Gabriel CG, Costa LCF, Calvo MCM, et al. Planejamento de cardápios para escolas públicas municipais: reflexão e ilustração desse processo em duas capitais brasileiras. Rev. Nutr., Campinas. 2012; 25(3): 363-372.
10. Danelon MAS, Danelon MS, Silva MV. Serviços de alimentação destinados ao público escolar: análise da convivência do Programa de Alimentação Escolar e das cantinas. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas. 2006; 13(1): 85-94.
11. Araújo MM, Diniz JF. Exigibilidade e eficácia do direito à alimentação adequada. Revista Brasileira de Direito e Gestão Pública - RBDGP (Pombal-Paraíba, Brasil). 2013; 1(3): 01-06.
12. Teixeira AB, Campos ALA, Paula RAC. A merenda escolar em Linhares: caminhos e descaminhos. Pesquisa em Debate, edição especial. 2009..
13. Calasans FVM, Santos SMC. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: desenvolvimento de um protocolo de indicadores. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas. 2013; 20(1): 24-40.
14. Burlandy L, Anjos LA. Acesso à alimentação escolar e estado nutricional de escolares no Nordeste e Sudeste do Brasil, 1997. Cad. Saúde Pública. 2007; 23(5):1217-1226.
15. Muniz VC, Carvalho AT. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em município do estado da Paraíba: um estudo sob o olhar dos beneficiários do Programa. Rev. Nutr; Campinas. 2007; 20(3).
16. Farenzena N. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. RBPAE. 2010; 26(2): 237-265.
17. Microsoft Excel [Programa de computador]. Versão 8.0. Microsoft Seattle, 1997.
18. STATA. Data Analysis and Statistical Software [Programa de computador]. Versão 12.0.
19. Luchmann LHH, Almeida CCR. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Rev. Katál. 2010; 13(1): 86-94.
20. Querino RA, Oliveira WA, Filho ACA. Encontros entre o estado e a sociedade civil: estudo exploratório dos conselhos e do perfil dos conselheiros de Uberaba-MG. Revista Jurídica Direito & Realidade, 2012 ISSN 2236-0492.
21. Wendhausen ALP, Barbosa TM, Borba MC. Empoderamento e recursos para a participação em

Conselhos Gestores. Saúde e Sociedade. 2006; 15(3):131-144.

22. Presoto LH, Westphal MF. A participação social na atuação dos conselhos municipais de Bertio- ga-SP. Saúde e Sociedade. 2005; 14(1): 68-77.

23. Moura JTV, Monteiro LM. Democratização ou assimetria da representação: notas sobre os Conse- lhos Estaduais de Segurança Alimentar e Nutricional. Política & Sociedade. 2010; 9(16).

24. Santos SF, Vargas AMD, Lucas SD. Conselheiros Usuários do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte: características sociais e representatividade. Saúde Soc. São Paulo. 2011; 20(2): 483-495.

25. Brasil. Resolução/CD/FNDE no26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da ali- mentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Pub. Diário Oficial [da] União, 17 jun 2013; seção 1.

26. Brasil. Resolução/CD/FNDE no38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da ali- mentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Pub. Diário Oficial [da] União, 17 jul 2009; seção 1.

27. Bandeira LM, Chagas CMS, Gubert MB, et al. Análise dos pareceres conclusivos dos Conselhos de Alimentação Escolar sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Rev. Nutr. Campinas. 2013; 26(3):343-351.

28. Belik W, Chaim NA. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. Rev. Nutr. Campinas. 2009; 22(5).

29. Wendhausen A, Caponi S. O diálogo e a participação em um conselho de saúde em Santa Catari- na, Brasil. Cad. Saúde Pública. 2002; 18(6):1621-1628.

30. Araújo FS, Lopes JEG, Campelo KS, et al. Ações de controle social: uma análise da efetividade dos conselhos municipais à luz das constatações de fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), resultantes por meio do programa de sorteios dos municípios na Região Nordeste do Brasil, no período de 2003 a 2005. REAd – Edições 54. 2006; 12(6).



Colaboradores

Souza AA e Silva CAM participaram na elaboração do original: concepção, desenho do estudo, escrita, análise, interpretação dos dados e revisão do artigo. Bezerra OMPA participou do desenho do estudo, interpretação dos dados e revisão do artigo. Bonomo E participou da revisão do estudo.

Conflitos de interesses: Os autores declaram não haver conflito de interesses.

Recebido: 18 de outubro de 2018
Revisado: 08 de novembro, 2018
Aceito: 05 de dezembro de 2018