

CAMINHOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: análise de uma política pública no período de 2003-2004*

Márcia Cristina Stolarski**
Demian Castro***

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública presente no cenário nacional há mais de 50 anos e representa um dos maiores programas de alimentação e nutrição do mundo. O PNAE é viabilizado com recurso federal, repassado mensalmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados, municípios e Distrito Federal. Seu gerenciamento é complexo, em virtude de estarem diretamente envolvidos no processo União, estados, municípios, Conselhos de Alimentação Escolar e estabelecimentos de ensino. O processo de descentralização do PNAE teve início em 1993 e, a partir daí, estados e municípios tomaram caminhos diversos, criando cenários próprios na alimentação escolar do País. O presente trabalho pretende realizar uma análise comparativa das formas de execução do PNAE nas 27 unidades da federação e respectivas capitais, no período 2003-2004, com o intuito de avaliar a eficácia, eficiência e efetividade em relação aos objetivos preestabelecidos do programa. A pesquisa

ABSTRACT

The National Program of School Nourishment (PNAE) is a public policy in the national scene for over 50 years and represents one of the largest food and nutrition programs in the world. The federal resources make the PNAE viable insofar as they are allocated monthly by the National Fund for the Development of Education (FNDE) to states, municipalities and Federal District. Its management is complex because the Federal government, states, municipalities, Councils of School Nourishment and educational establishments are directly involved in the process. The process of decentralization of PNAE began in 1993 and since then, states and municipalities have taken different paths, creating their own scenarios in the country's school nourishment. The main objective of this paper is to carry out a comparative analysis of the forms of implementation of PNAE in 27 units of the federation and its respective capitals during the 2003-2004 period in order to assess the effectiveness, efficiency and effectiveness in relation to pre-established goals of the program.

* Este artigo sintetiza os principais pontos abordados na dissertação "Caminhos da Alimentação Escolar no Brasil: Análise de uma Política Pública no Período de 2003-2004", defendida em 19 de julho de 2005 no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico – Mestrado Profissionalizante, do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

** Nutricionista, mestre em Desenvolvimento Econômico com ênfase em Políticas Públicas pela UFPR, especialista em Gestão de Projetos em Alimentação e Nutrição do Setor de Ciências da Saúde da UFPR, coordenadora do Programa Estadual de Alimentação Escolar no Estado do Paraná na Secretaria de Estado da Educação (SEED). E-mail: marciaacs@pr.gov.br

*** Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor Adjunto do Departamento de Economia da UFPR. E-mail: demian@ufpr.br

discorre sobre os modelos de gestão adotados, gargalos observados na operacionalização e inovações implementadas. A metodologia adotada combinou questionário enviado aos coordenadores estaduais e das capitais e dados do Censo Escolar 2004. Os principais resultados revelam que as administrações estaduais e das capitais adotam quatro formas de gestão: centralização, escolarização, mista e terceirização. Entre os principais gargalos estão o baixo valor per capita repassado, a não inclusão dos alunos do ensino médio e ensino de jovens e adultos na base de cálculo do repasse, a falta de complementação ou complementação insuficiente de recursos pelos governos estaduais e municipais, a ausência de infra-estrutura nas escolas, a falta de merendeiras, e equipe insuficiente para monitoramento.

Palavras-chave: merenda escolar; alimentação escolar; política pública.

The research deals with the management models, bottlenecks observed during the process and innovations implemented. The methodology combined questionnaire sent to coordinators of states and capitals and the 2004 School Census data. The main results show that the state and capital administrations fostered four kinds of management: centralization, school, mixed and outsourcing. Among the main bottlenecks are the low value per capita transferred, the non-inclusion of the high school students and training of young people and adults on the basis of calculating the transfer, the lack of complementation or insufficient complementation of resources for state and municipal governments, the lack of infrastructure in schools, the lack of school cooks, and insufficient staff for monitoring.

Keywords: school lunch; school nourishment; public policies.

INTRODUÇÃO

Há mais de 50 anos nascia no Brasil o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), política pública contínua que representa um dos maiores programas de alimentação e nutrição do mundo e o maior na América do Sul. Em 2008, a clientela atendida diariamente em todo o País ultrapassa 36 milhões de alunos, com um investimento da ordem de 1,6 bilhão de reais por ano.

O objetivo principal do programa é distribuir uma refeição/aluno do ensino fundamental da rede pública de ensino nos 200 dias letivos de forma universalizada, suprimindo as necessidades nutricionais referentes ao período em que o mesmo estiver na escola. Desta forma, pressupõe-se que a alimentação escolar propicie ao aluno um estado fisiológico adequado à aprendizagem, ao mesmo tempo em que é criado um forte atrativo à frequência deste.

Este artigo pretende realizar análise comparativa das principais questões e formas de execução do PNAE nas 27 unidades da federação e respectivas capitais no período 2003-2004 e avaliar sua eficácia, eficiência e efetividade em relação aos objetivos preestabelecidos. Para este levantamento, os autores utilizaram questionário encaminhado a todos os gestores estaduais e das capitais, bem como o resultado do Censo Escolar 2004¹, que nesta edição incluiu questões específicas sobre o funcionamento do PNAE.

O gerenciamento do PNAE mostra-se complexo em virtude de estarem diretamente envolvidos no processo União, estados, municípios, Conselhos de Alimentação Escolar e estabelecimentos de ensino, bem como pela existência de características regionais e diversidade na clientela, na infra-estrutura e nos hábitos alimentares.

O Programa Merenda Escolar, como é mais conhecido, é viabilizado com recurso federal, repassado mensalmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) aos estados, municípios e Distrito Federal. Em tese, aos estados, o recurso federal destina-se ao atendimento da rede estadual de ensino, e, aos municípios, ao atendimento da rede municipal e filantrópica. No período deste estudo o valor *per capita*/aluno/dia repassado pela União era de R\$ 0,15.

De acordo com o FNDE (1999, p.15), constam como objetivos do PNAE:

- i) Suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários por meio do oferecimento de, no mínimo, uma refeição diária adequada;
- ii) Formar bons hábitos alimentares – educação alimentar;
- iii) Melhorar a capacidade de aprendizagem dos alunos;
- iv) Evitar a evasão e a repetência escolar.

O gerenciamento do Programa adquiriu características próprias com a descentralização do PNAE ocorrida a partir de 1993, bem como pela disponibilidade ou não de complementação deste recurso (contrapartida estadual ou municipal) e outros fatores que promoveram o surgimento de diversos cenários e modelos de gestão na alimentação escolar de nosso país.

¹ Trata-se de questionário oficial do Ministério da Educação, respondido anualmente por mais de 200 mil escolas públicas e privadas de todo o País, com o intuito de levantar informações para subsidiar o planejamento das políticas públicas na área educacional e na distribuição de recursos públicos.

1 IMPORTÂNCIA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pode-se definir avaliação como o mecanismo de análise mais adequado para verificar a forma de implementação de determinada política, uma vez que constata a distância entre os resultados almejados e os obtidos.

Castro (1989, p.6) complementa a definição:

a avaliação de processos busca examinar as políticas governamentais tomando como base os critérios de *eficácia*, com o objetivo de avaliar as disparidades entre metas atingidas e metas propostas e o grau de adequação entre os meios utilizados na implementação e os objetivos definidos originalmente, na etapa de formulação da política. Pode também referir-se à avaliação da relação custo/benefício, tomando como parâmetro o critério de *eficiência*, ou seja, o grau de otimização dos recursos disponíveis, tanto econômicos como políticos.

Por outro lado, a forma como a implementação de determinada política interfere e altera *quantitativa e qualitativamente* as condições de vida da população, tendo por base o critério de *efetividade*, é estudada pela *avaliação dos impactos* (CASTRO, 1989).

Castro (1989) alerta para a possibilidade de obtenção de dados importantes que subsidiem alterações de curso, uma vez que a implementação de políticas sociais "é parte de um processo de interação". Considerando a avaliação como ferramenta para subsidiar alterações de curso nas políticas públicas, tem-se o *policy learning*, ou seja, o aprendizado constante na implementação de uma política pública.

Dessa forma, o conceito de trajetória preestabelecida deve ser substituído pela contínua reformulação. Para os autores Silva e Melo (2000, p.11), "a implementação e avaliação de políticas devem ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou ao abandono".

Os referidos autores alertam que a baixa efetividade das políticas sociais no País é resultante, em grande parte, da ausência de um sistema de avaliação de seus programas e políticas sociais.

A articulação entre as esferas de governo pressupõe constantes negociações que garantam consensos mínimos. Se, de um lado, envolve a capacidade de criar mecanismos de ajuste, coordenação e compensação, de outro, esta relação caracteriza-se por indução, pressão e resistência (COSTA, 1998).

2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A descentralização consolida-se no País a partir da Constituição de 1988, e previa a redistribuição de recursos, competências e responsabilidades para as três esferas de governo, a ampliação do controle social e dos atores participantes, a inclusão da possibilidade de escolha e de veto.

Segundo Arretche (2000), a descentralização das políticas sociais no Brasil e o processo de reforma do Estado são altamente complexos, uma vez que há a participação de um Estado federativo de dimensões consideráveis, caracterizado por

expressivas desigualdades estruturais de natureza econômica, social, política, bem como na capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas.

Cartioffi (1995), por sua vez, pondera que a descentralização total das políticas públicas nem sempre causa aumento da eficiência na prestação dos programas sociais, uma vez que jurisdições mais pobres encontram maiores dificuldades para viabilizarem gestão eficiente, quando comparadas às mais ricas. O autor assegura que muitas vezes a descentralização pode ocasionar a ampliação das desigualdades regionais.

Se considerarmos que o Brasil apresenta significativo percentual de municípios pequenos, com reduzida densidade econômica, alta dependência de transferências fiscais e reduzida tradição administrativa e burocrática, é possível concluir que esses fatores, necessariamente, tornam mais elevados os custos para a transferência de atribuições (ARRETICHE, 2000).

Arretche (1996, p.57) complementa que, se por um lado a proximidade contribui para proporcionar maior transparência às ações governamentais, por outro interfere no “uso clientelista de recursos públicos, historicamente associados à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos”.

De acordo com Martins (2004, p.2), “a indefinição de competências, a dispersão de esforços e recursos, as dificuldades para se responsabilizar as diferentes esferas executivas pela inexistência ou inadequação da prestação de serviços têm sido as características do processo descentralizador no Brasil”.

Outras dificuldades na implantação da descentralização para o aparelho social do Estado são apontadas por Draibe (1993): burocracia excessiva; bloqueio à formulação e implantação de planos gerais para cada setor da política social nacional; ausência de mecanismos públicos de controle e superposição de programas e clientelas.

3 PANORAMA NUTRICIONAL E IMPORTÂNCIA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A imagem do contraditório e da complexidade também pode ser constatada em relação ao perfil nutricional da população brasileira. Segundo Consea (2004, p.9),

o perfil da população brasileira é marcado pela coexistência de doenças relacionadas a quadros de carência, como desnutrição, anemias e deficiências de vitaminas, com doenças provocadas pelo excesso de alimentos, como sobrepeso, obesidade, diabetes, hipertensão arterial.

A este quadro, que apresenta ora característica de país periférico, ora característica de país desenvolvido e que pressupõe uma evolução, Monteiro et al. (1995) denominaram *transição nutricional*.

O fato é que, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), a situação nutricional decorrente da alimentação insuficiente, excessiva ou desequilibrada representa atualmente o principal problema de saúde pública do mundo.

Collares e Moysés (1985) comentam sobre a chamada “fome do dia” e que o conseqüente déficit energético dificulta o aprendizado, pois interfere diretamente nas atividades físicas e mentais do indivíduo.

Diante dessa realidade, Abreu (1995) pondera que estudos têm demonstrado que a merenda escolar, mesmo sem promover mudanças no estado nutricional da clientela, interfere positivamente no rendimento escolar, pois, ao agir sobre a “fome do dia”, aumenta a capacidade de concentração nas atividades pedagógicas.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares - 2002-2003, realizada pelo IBGE, concluiu que a quantidade de alimento consumido era “habitualmente ou eventualmente insuficiente” para 47% das famílias entrevistadas. Nas áreas rurais, observa-se um incremento neste percentual: 56,9% das famílias relatam a mesma insuficiência. Outra informação constante do estudo refere-se ao grau de insatisfação com o tipo de alimento consumido. Na região urbana o percentual representa 73% das famílias, e na região rural os valores chegam a 84% (IBGE, 2004).

É fato inquestionável que, em virtude das dificuldades econômicas que o País atravessa, é significativo o número de alunos que vão à escola em jejum ou mal alimentados, podendo a merenda escolar representar, para muitos deles, a única refeição do dia.

Para minimizar esse quadro, muitos países têm efetuado investimentos em água potável, saneamento, tratamento contra parasitoses, alimentação escolar, entre outros (UNESCO, 2005). Corroborando com este posicionamento, o Relatório de Desenvolvimento Humano - 2003 salienta que programas de alimentação escolar contribuem decisivamente para atrair e manter o aluno na escola. Os investimentos em educação são essenciais nos países periféricos, pois funcionam como instrumento de saída das armadilhas da pobreza e, conseqüentemente, de possibilidade para o crescimento econômico.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a realização desta pesquisa, cujo objetivo é efetuar uma análise comparativa do PNAE nos 27 estados e 26 capitais, foram utilizados dois instrumentos: questionários enviados aos 27 coordenadores estaduais e 26 coordenadores das capitais e dados extraídos da Consolidação do Bloco 23 do Censo Escolar – 2004.

Os dados primários referentes à clientela atendida, modelos de gestão, custo dos cardápios, dificuldades operacionais e inovações implementadas foram obtidos diretamente dos questionários enviados aos coordenadores estaduais e municipais.

Os dados secundários, por sua vez, foram extraídos do Bloco 23 do Censo Escolar – 2004. Excepcionalmente na edição de 2004 foram apresentadas 28 questões específicas para diagnosticar a realidade do PNAE nas escolas de todo o País. Com o intuito de complementar as informações repassadas pelos gestores e apresentar o cenário da alimentação escolar pelo viés da escola, incluiu-se no presente artigo a análise de três questões integrantes do Censo Escolar 2004, ou seja:

1. Quem é o responsável pela preparação da merenda?
2. A educação alimentar e nutricional foi realizada pela escola?
3. A merenda deixou de ser servida, ainda que por um dia?

Optou-se por reunir os números referentes às redes estadual e municipal de cada estado, uma vez que, em relação à dependência municipal, as informações não se restringiam apenas às capitais, mas à rede municipal de todos os municípios pertencentes a cada unidade federada.

5 PNAE – O OLHAR DO GESTOR

As diferenças regionais no País são facilmente constatadas em várias situações. No contexto da merenda escolar, além da seleção dos gêneros em função dos hábitos alimentares regionais, outras particularidades são verificadas e podem interferir no aumento de complexidade da operacionalização e na eficiência do PNAE, entre elas: clientela, infra-estrutura dos estabelecimentos, número de estabelecimentos, condições de acesso e distância entre as escolas, características dos alimentos utilizados (perecíveis e não-perecíveis), pessoal disponível para preparo da merenda, dimensionamento da equipe administrativa e técnica responsável pelo gerenciamento do programa, entre outras.

5.1 CLIENTELA ATENDIDA PELA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

É importante destacar, *a priori*, que a base de cálculo utilizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o repasse de recursos do PNAE aos estados e municípios considera apenas os alunos matriculados nos ensinos infantil e fundamental.

Em relação ao atendimento estadual do PNAE para diferentes segmentos de ensino, este ensaio constatou diferenças nas unidades federativas. Em 12 estados o atendimento ocorre apenas para alunos do ensino fundamental: Acre, Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Roraima e Santa Catarina. Em 12 estados o atendimento também é estendido ao Ensino de Jovens e Adultos: Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Rondônia, São Paulo, Sergipe e Tocantins. No Distrito Federal, o atendimento também ocorre para 7 escolas de magistério e uma escola profissional. Em apenas 2 estados – Paraná e Rio de Janeiro – o atendimento do PNAE é universalizado, ou seja, são contemplados alunos dos ensinos fundamental e médio e a educação de jovens e adultos.

Entre as capitais observou-se que em 13 delas o atendimento do PNAE restringe-se, efetivamente, ao ensino fundamental e creches: Macapá, Salvador, Vitória, Cuiabá, Campo Grande, Curitiba, Teresina, Rio de Janeiro, Porto Velho, Florianópolis, São Paulo, Aracaju e Palmas. Em Recife, são também contemplados alunos do Programa

de Erradicação do Trabalho Infantil e Ensino Profissionalizante. Nas outras 12 capitais, o atendimento ainda é estendido à educação de jovens e adultos.

Ao confrontar os dados anteriores fornecidos pelos gestores com as informações consolidadas do Censo 2004 repassadas pelas próprias escolas, têm-se como média, para o Brasil, os seguintes resultados: 54,6% das escolas serviram merenda apenas para o ensino fundamental; 40,9% serviram-na para todos os alunos, inclusive do ensino médio e EJA, professores, merendeiras e demais funcionários; 4,2% serviram-na para os alunos dos ensinos fundamental, médio e EJA; e 0,4% serviram-na para todas as opções anteriores e membros da comunidade.

Em relação à questão sobre quem consome a merenda, os dados do Censo 2004 possibilitam conclusões com dois enfoques. O primeiro considera o objetivo restrito do programa, ou o atendimento exclusivo aos alunos beneficiários oficiais, ou seja, a clientela do ensino fundamental. Por este ângulo, destaque-se o Distrito Federal, com atendimento de 96% de suas escolas. Se for considerada, no entanto, a necessária isonomia de atendimento entre os alunos, ou seja, proporcionar igual tratamento aos ensinos fundamental, médio e de jovens e adultos, bem como aos funcionários e professores integrantes do ambiente escolar, ressaltam-se as coberturas proporcionadas pelos Estados do Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Norte e Acre (61 a 65% de suas escolas).

A realidade estampada nos dados obtidos revela que, na prática escolar, fica muito difícil deixar de atender de forma isonômica aos alunos, principalmente quando estes se encontram no mesmo turno escolar. Como não entregar o prato com arroz, feijão e carne a um aluno do ensino médio, se o colega do ensino fundamental está sendo atendido? Por outro lado, como os alunos do ensino médio e do EJA não constam da base de cálculo para repasse do recurso - PNAE, o atendimento na escola pode ser seriamente prejudicado.

5.2 DESVENDANDO OS MODELOS DE GESTÃO

No levantamento efetuado com coordenadores estaduais e municipais do PNAE, verificou-se a adoção de quatro diferentes modalidades de gestão: centralização, escolarização, modelo misto e terceirização. Estes modelos são descritos sucintamente a seguir, com o intuito de demonstrar as etapas da operacionalização e os diferentes graus de complexidade.

5.2.1 Centralização

No modelo centralizado, a equipe técnica efetua o planejamento dos cardápios e a programação da aquisição, considerando a meta nutricional, aceitabilidade dos alimentos e, principalmente, o recurso disponível. Este recurso pode ser oriundo apenas do governo federal, ou pode apresentar complementação estadual ou municipal, de acordo com cada situação.

Na seqüência, é instaurado o procedimento licitatório para aquisição de gêneros alimentícios nas modalidades de pregão (presencial ou eletrônico), registro de preço,

concorrência, tomada de preço ou convite, atendendo às disposições da Lei 8.666/93. Após a adjudicação e a homologação das empresas vencedoras, fazem-se a publicação do resultado final, o empenho e a contratação.

As etapas seguintes compreendem o recebimento dos gêneros, conforme a especificação constante do edital, e a coleta de amostras de cada lote dos gêneros, para realização do controle de qualidade laboratorial (etapa presente somente em alguns estados e municípios).

Caso o produto seja aprovado no controle de qualidade, as notas fiscais são encaminhadas para pagamento. Em caso de reprovação, o fornecedor tem a prerrogativa de efetuar a imediata substituição ou solicitar a reanálise do produto. A reanálise será acompanhada, obrigatoriamente, por um perito técnico, representante do fornecedor. Considerando que na reanálise o produto seja aprovado, ocorre o pagamento ao fornecedor; caso contrário, ocorre a substituição.

Quando todos os gêneros adquiridos já se encontram aprovados, inicia-se o processamento das guias de remessa² para distribuição dos gêneros, por escola e por município.

A logística de distribuição é efetuada através de frota própria, ou por transportadoras contratadas. No caso dos estados da Região Norte, grande parte da distribuição é viabilizada por via fluvial.

A escola, ao receber os gêneros, realiza a conferência dos itens e quantitativos entregues, com a especificação constante da guia de remessa. Em seguida, ocorre o acondicionamento dos alimentos em depósito específico ou outro local improvisado. Os passos finais são atribuídos às merendeiras, que transformam os gêneros em refeições.

Os CAEs³ (Conselhos de Alimentação Escolar) estaduais e municipais devem participar do acompanhamento de todas as fases deste processo.

Segundo gestores estaduais consultados, este ciclo completo consome, na melhor das hipóteses, 120 dias.

5.2.2 Escolarização

Na gestão escolarizada, após a transferência do recurso federal para estados e municípios, ocorre a replicação do repasse às escolas. De acordo com estados e municípios que se utilizam desta modalidade, o número de parcelas pode variar entre 2 e 10 por ano, com complementação ou não de recursos próprios.

As escolas, por sua vez, após pesquisa de preço, efetuam as aquisições dos gêneros por aquisição direta ou, em alguns casos, por licitação. Na maioria dos casos, são os próprios fornecedores que fazem a entrega nas escolas. Na seqüência, as escolas fazem a conferência, recebimento e armazenamento dos gêneros em depósitos

² Guia de remessa é o documento oficial de envio dos gêneros alimentícios às escolas, em que se encontram discriminados itens, marcas, quantidades, embalagens e valores unitários e total.

³ O CAE é um Conselho deliberativo de caráter obrigatório para acompanhamento e fiscalização do PNAE em todos os estados e municípios, formado por no mínimo 7 membros: 1 representante do poder executivo, 1 representante do poder legislativo, 2 representantes dos funcionários da educação, 2 representantes dos pais e 1 representante da sociedade civil.

específicos ou locais improvisados. Os passos seguintes contemplam o preparo e o consumo da alimentação escolar, bem como a elaboração da prestação de contas, de acordo com a normatização do estado ou município.

Neste caso, as etapas mais demoradas e as atribuições de maior complexidade ficam sob a responsabilidade da escola.

Os CAEs estaduais e municipais devem participar do acompanhamento de todas as fases deste processo.

5.2.3 Modelo Misto

Na gestão mista observada em algumas administrações estaduais há uma combinação simultânea dos modelos centralizado e escolarizado, ou seja, ocorre a aquisição centralizada para gêneros não-perecíveis e a transferência de recursos para as escolas, com vistas à aquisição de gêneros perecíveis. Assim, as etapas desta operacionalização seguem o mesmo formato dos dois itens anteriores. Normalmente, o recurso federal é utilizado na aquisição centralizada, enquanto as transferências ocorrem com recursos próprios.

A gestão mista observada nas administrações municipais refere-se à utilização de modelos diferenciados em sua rede. Assim, enquanto algumas escolas apresentam um formato de atendimento, as demais apresentam um outro. Por exemplo, escolas urbanas escolarizadas e escolas rurais centralizadas, ou parte da rede terceirizada e parte centralizada.

Os CAEs estaduais e municipais devem participar do acompanhamento de todas as fases deste processo.

5.2.4 Terceirização

Na gestão terceirizada, o recurso federal representa a menor parcela do dispêndio total com a alimentação escolar. A maior parcela cabe sempre ao município, uma vez que entre as capitais que adotam esta modalidade – São Luiz, Curitiba e São Paulo – o valor da refeição por aluno oscila entre R\$ 0,89 e R\$ 1,64, ou seja, considerando o reajuste de maio/2005 para R\$ 0,18, o recurso federal representa entre 10,9% e 20,2% do valor total da refeição.

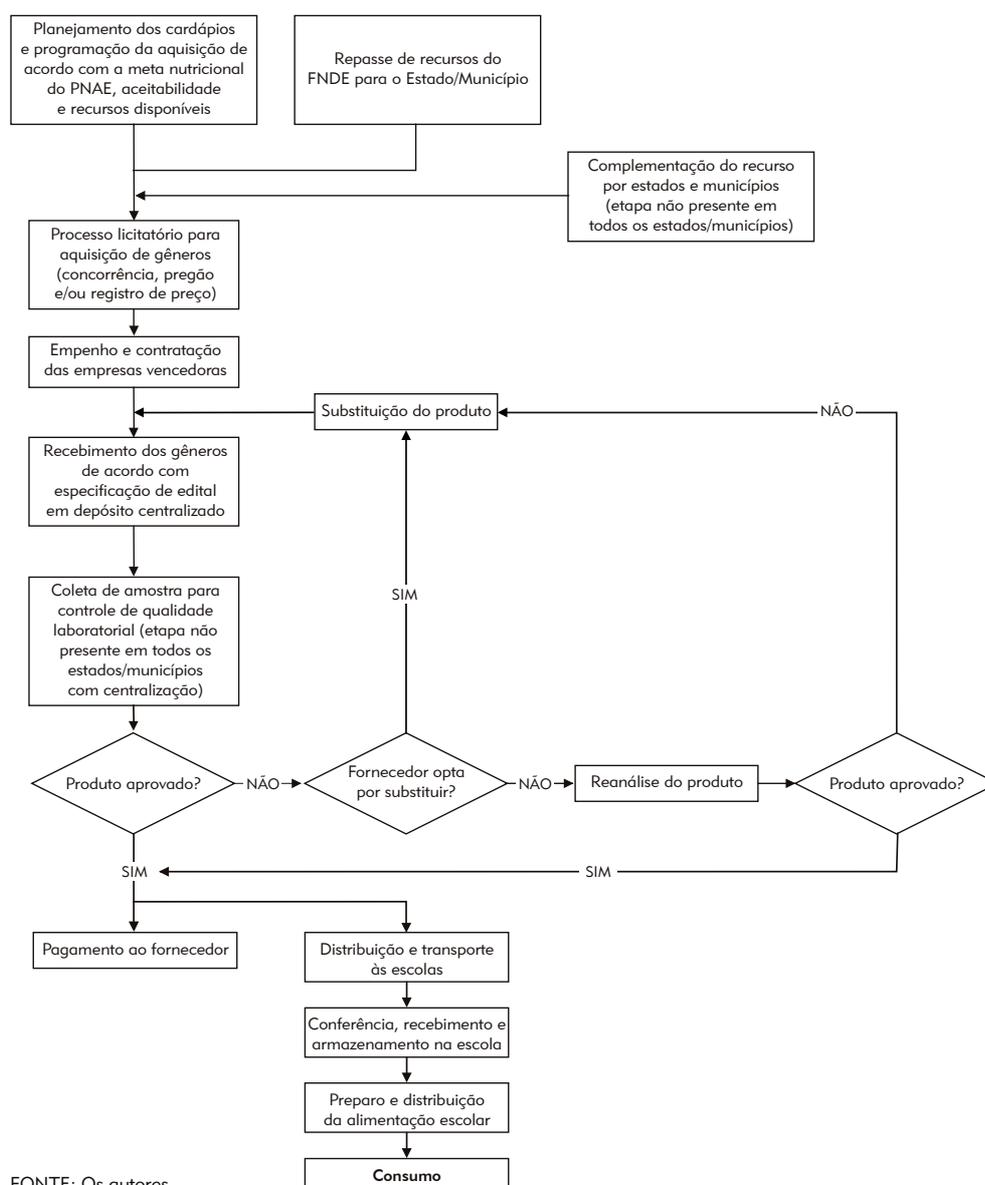
Neste modelo de gestão, o município realiza procedimento licitatório com o objetivo de contratar empresa terceirizada. Após a homologação da empresa ou empresas vencedoras, ocorrem a publicação do resultado, o empenho e a contratação.

A empresa contratada se responsabiliza pela aquisição dos gêneros, pelo pessoal responsável pelo preparo da alimentação – em cozinha centralizada ou na cozinha da própria escola – e pela distribuição da alimentação aos alunos. Em alguns casos, responsabiliza-se também pela aquisição de equipamentos e utensílios.

Os CAEs estaduais e municipais devem participar do acompanhamento de todas as fases deste processo.

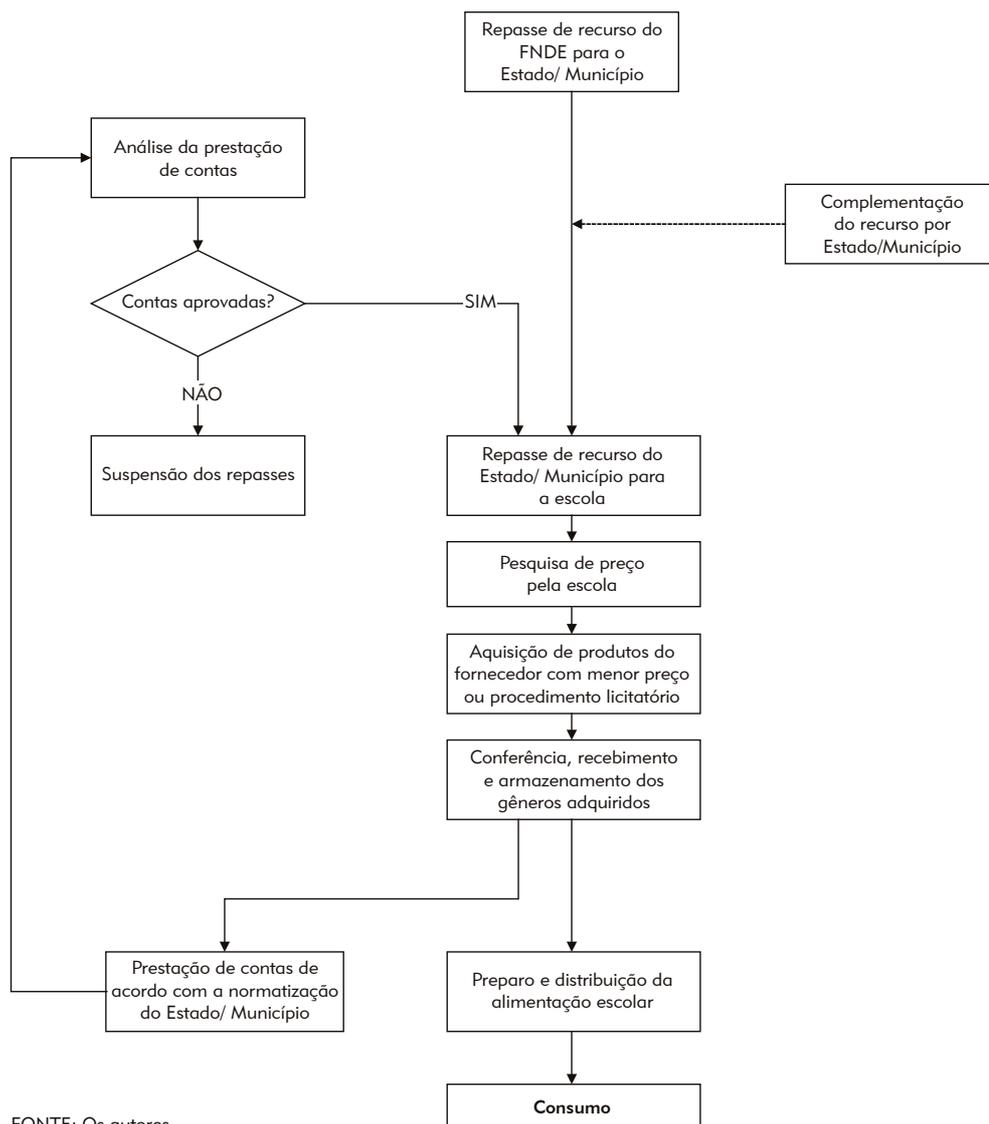
Para uma melhor compreensão da dinâmica das principais etapas dos modelos de gestão observados no gerenciamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Estados e Capitais, são apresentados, na seqüência, os fluxogramas da gestão centralizada, escolarizada e terceirizada.

FIGURA 1 - FLUXOGRAMA DA GESTÃO CENTRALIZADA



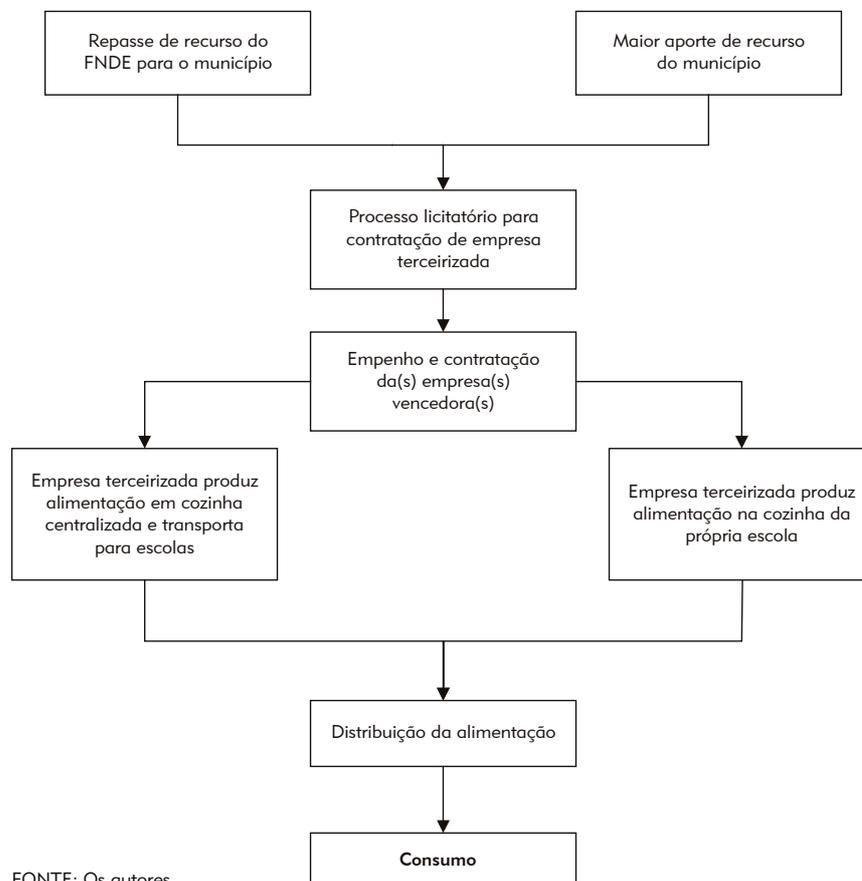
FONTE: Os autores

FIGURA 2 - FLUXOGRAMA DA GESTÃO ESCOLARIZADA



FONTE: Os autores

FIGURA 3 - FLUXOGRAMA DA GESTÃO TERCEIRIZADA

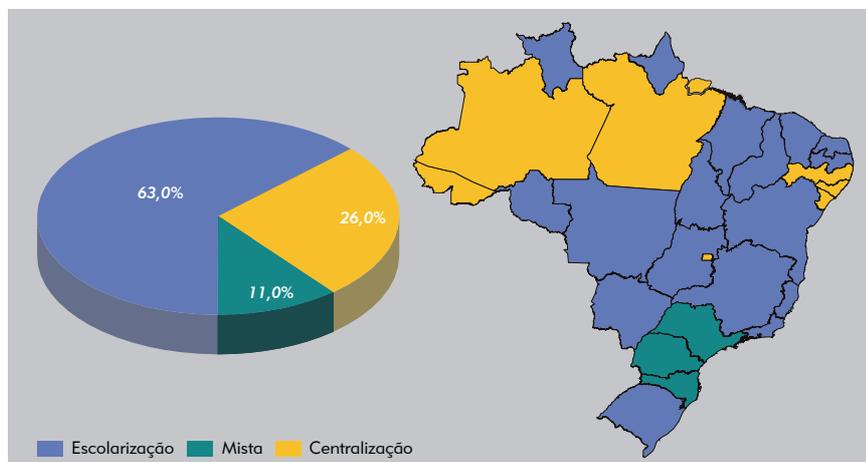


FONTE: Os autores

Em relação à gestão estadual do PNAE nos 27 estados da federação, observa-se a adoção dos seguintes modelos (gráfico 1):

- 17 estados adotam a escolarização, ou seja, repassam recursos financeiros diretamente às escolas para que estas efetuem a aquisição dos gêneros para o atendimento do PNAE. São eles: Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Tocantins;
- 7 estados adotam a aquisição centralizada, em que os estados efetuam as aquisições dos gêneros alimentícios de forma centralizada, sendo, na seqüência, distribuídos aos municípios. São eles: Acre, Alagoas, Amazonas, Distrito Federal, Pará, Pernambuco e Sergipe;
- 3 estados apresentam um modelo misto, isto é, aquisição centralizada para gêneros não-perecíveis e parte do recurso descentralizado, destinado à aquisição de gêneros perecíveis. Adotam este modelo: Paraná, Santa Catarina e São Paulo.

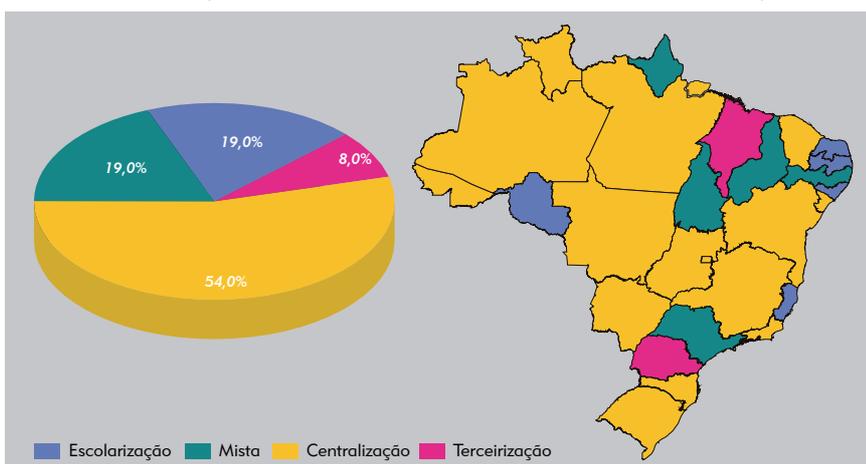
GRÁFICO 1 - DISTRIBUIÇÃO DA GESTÃO ESTADUAL DO PNAE POR TIPO E LOCALIZAÇÃO - 2004



FONTE: Coordenadores estaduais do PNAE
NOTA: Dados elaborados pelos autores.

Entre as 26 capitais há maior diversificação nas formas de gestão adotadas, uma vez que grande parte destas atende, com diferentes modelos, aos ensinos infantil e fundamental e entidades filantrópicas e, ocasionalmente, à educação de jovens e adultos. Para efeito de consolidação, foi considerado o atendimento à clientela mais representativa, ou seja, a do ensino fundamental. Na seqüência, são apresentados os resultados, ilustrados pelo gráfico 2.

GRÁFICO 2 - DISTRIBUIÇÃO DA GESTÃO DO PNAE NAS CAPITAIS, POR TIPO E LOCALIZAÇÃO - 2004



FONTE: Coordenadores das capitais do PNAE
NOTA: Dados elaborados pelos autores.

- a escolarização ocorre em 5 capitais: João Pessoa, Maceió, Natal, Porto Velho e Vitória;
- 14 capitais adotam a centralização: Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio Branco, Rio de Janeiro e Salvador;
- 5 capitais adotam um modelo misto: Macapá, Palmas, Recife, São Paulo e Teresina;
- 2 capitais adotam a terceirização: Curitiba e São Luiz.

A seguir, estão relacionadas as 5 capitais que apresentam modelo misto e a especificação das formas como se processa o atendimento:

- Macapá: 34 escolas são escolarizadas e 26 são atendidas através de aquisições centralizadas. Para as escolarizadas, o repasse é mensal;
- Palmas: atendimento às creches e escolas rurais por meio de aquisições centralizadas; as escolas urbanas são escolarizadas;
- Recife: 88 escolas são terceirizadas, e os demais 457 equipamentos escolares⁴, compostos por escolas municipais, creches e entidades filantrópicas, são atendidos por intermédio de aquisições centralizadas;
- São Paulo: apresenta 2.637 pontos de atendimento. Destes, 250 encontram-se terceirizados, com fornecimento de aproximadamente 220.000 refeições/dia; 2.387 pontos são atendidos pela aquisição centralizada, com fornecimento de aproximadamente 1.290.000 refeições/dia;
- Teresina: apresenta 70 equipamentos escolarizados e 237 atendidos mediante aquisições centralizadas.

Como se observa no item anterior, a terceirização é uma modalidade inexistente entre as administrações estaduais. Nesta opção, uma ou mais empresas são contratadas para preparar a alimentação e distribuí-la aos alunos. Vários municípios no Estado de São Paulo empregam este modelo. Entre as capitais, Curitiba e São Luiz são exemplos desta modalidade de gestão.

É possível constatar que a escolarização apresenta utilização mais expressiva no modelo estadual, possivelmente em função da maior complexidade existente na sua operacionalização, ou seja, o atendimento a grande número de municípios e de escolas e as significativas distâncias a serem cobertas exigem planejamento altamente detalhado, técnico e preciso. A escolarização, neste contexto, apresenta-se como uma alternativa ágil, prática e que prescinde de qualquer estrutura de logística de distribuição. Apesar das aparentes vantagens, o modelo também apresenta importantes limitações: atendimento às diretrizes nutricionais de forma improvisada pelos diretores das escolas; monotonia alimentar, uma vez que o abastecimento nos pequenos municípios e,

⁴ Equipamento escolar, nesse contexto, significa o número de espaços físicos totais utilizados pela Educação, tais como creches, escolas e outros.

principalmente, na zona rural, muitas vezes é inexpressivo ou inexistente; o custo de aquisição dos gêneros alimentícios é maior e, conseqüentemente, o atendimento em número de dias será menor.

A terceirização, por sua vez, possui grandes vantagens em relação à operacionalização, uma vez que, neste modelo, demanda de pessoal, aquisição de gêneros e, muitas vezes, de utensílios e equipamentos, são atendidas pela empresa terceirizada. A grande limitação encontra-se exatamente no custo desta contratação, totalmente incompatível com os valores repassados pela União, e na falta de estrutura das prefeituras no acompanhamento dos serviços prestados pelas empresas. Além disso, a estrutura de mercado atual é falha, pois um número reduzido de firmas concentra este atendimento no País, caracterizando uma concorrência imperfeita. A doutrina econômica, por sua vez, mostra a tendência de que mercados oligopolizados pratiquem preço e lucro acima da média. Na prática, o que se observa é que prefeituras de alto desenvolvimento e maior aporte de recursos têm utilizado esta modalidade, especialmente concentradas no Estado de São Paulo.

5.3 CUSTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A meta nutricional do PNAE prevê a cobertura de aproximadamente 15% das necessidades nutricionais da clientela. Em 2004, o custo médio do cardápio/aluno/dia, entre as administrações estaduais, apresentou uma variação entre R\$ 0,15 e R\$ 0,50. No âmbito das administrações das capitais, a variação foi de R\$ 0,15 a R\$ 1,64.

Em apenas cinco estados foi mencionada somente a utilização do recurso repassado pelo governo federal para a execução do programa: Ceará, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará e Rio Grande do Sul. À exceção do Pará, todos os estados citados encontram-se escolarizados. Entre as capitais, somente duas mencionaram a utilização apenas do recurso repassado pelo governo federal: Salvador e Palmas. Nas demais, foram citadas complementações diferenciadas com recursos próprios, que variaram entre R\$ 0,02 e R\$ 1,49 por aluno.

5.4 DIFICULDADES OPERACIONAIS

As dificuldades mais comuns observadas na operacionalização são relatadas pela maioria dos estados e capitais e denunciam importantes gargalos do PNAE, independentemente da região ou modalidade de gestão adotada. São eles:

- Recursos financeiros - compatibilização dos cardápios e da meta nutricional do PNAE ao reduzido valor *per capita* repassado pelo governo federal; não inclusão dos alunos do ensino médio e educação de jovens e adultos na base de cálculo do repasse; complementação de recursos insuficiente ou inexistente pelos governos estaduais e municipais;
- Merendeira - número insuficiente de merendeiras para preparar a alimentação nos estabelecimentos; atuação da profissional fora do perfil necessário; falta de qualificação; alta rotatividade; inexistência do cargo de "merendeira"; atuação simultânea da profissional em outras atividades na escola;

- Infra-estrutura - precária infra-estrutura dos estabelecimentos: dimensões, conservação, equipamentos disponíveis (principalmente *freezer* e geladeira), localização e segurança das cozinhas e depósitos; ausência de estrutura para supervisão, principalmente de veículos e pessoal; acesso às escolas, principalmente as localizadas na zona rural;
- Controle - atraso ou não entrega dos mapas mensais de controle do consumo de gêneros pelas escolas; dificuldade para controle da execução dos cardápios e da utilização dos gêneros; desvio de gêneros;
- Equipe - equipe insuficiente para monitoramento adequado das diferentes fases da operacionalização do programa;
- Outros aspectos - expressiva diversidade na clientela dos estabelecimentos e municípios; descumprimento na entrega dos produtos pelos fornecedores; falta de comprometimento e colaboração por parte das direções dos estabelecimentos em relação ao programa.

Outro importante gargalo do programa está ligado ao controle, realizado pela União, das despesas efetuadas pelas Unidades Executoras – estados e municípios. Esta situação tem sido escancarada pela mídia de tempos em tempos. Trata-se de uma contradição relacionada à execução do programa. De um lado, o reduzido valor repassado pela União, claramente insuficiente para proporcionar cobertura à meta prevista, e, de outro, o expressivo desvio deste recurso público.

Segundo Weis et al. (2004, p.1), “estima-se que 40% das denúncias que chegam à Controladoria Geral da União (CGU), órgão que fiscaliza o uso de recursos federais pelos municípios, tratam de casos de corrupção e desvio dos recursos destinados à alimentação escolar”.

Weis et al. (2004, p.18) fornecem alguns indícios de como isto acontece: “no município em que o prefeito é corrupto e a Câmara Municipal cúmplice, tais irregularidades ocorrem em todos os setores da máquina administrativa, e, portanto, também na merenda escolar”.

Suwwan (2004) complementa esses dados. A CGU constatou irregularidades em 45% das licitações de merenda entre os 350 pequenos municípios auditados. Nas auditorias realizadas em 2004, as irregularidades foram observadas em pelo menos 50% dos municípios.

O lado mais cruel visualizado pelas auditorias da CGU é que, enquanto prefeituras desviam recursos, várias escolas não ofereceram alimentação para seus escolares por um período de 2 a 4 meses.

5.5 INOVAÇÃO COMO DIFERENCIAL

Nesse cenário de grandes limitações, dificuldades e desafios de toda ordem, gestores responsáveis e comprometidos sobressaem ao buscar alternativas viáveis para dignificar e qualificar a alimentação em todos os recantos do País. Na seqüência, são apresentados alguns bons exemplos.

A Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, através do Departamento de Suprimento Escolar (DSE), repassou R\$ 0,06 por aluno do ensino fundamental, a título de complementação do recurso repassado pelo FNDE aos 534 municípios que atenderam à rede estadual. O Estado do Paraná, por meio da Fundepar⁵ (Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná), com o intuito de atender à demanda de inclusão dos gêneros perecíveis, segue por esta linha. Assim, em 2003 nasceu o “Projeto Escola Cidadã”, que apresenta a opção da aquisição preferencial por alimentos orgânicos e diretamente de pequenos agricultores, podendo ser utilizadas notas fiscais do produtor.⁶

O DSE/São Paulo introduziu o balcão térmico no panorama escolar - “Projeto Sirva-se”. A proposta visa proporcionar ao aluno o direito à escolha do alimento e desenvolver noções de quantidade e qualidade, bem como a prática da educação nutricional no dia-a-dia da escola. Outras inovações do Estado de São Paulo são: impressão de jogos lúdicos nas embalagens secundárias dos gêneros adquiridos (medida adotada também no Paraná) e utilização de produtos em embalagens individualizadas, com o objetivo de reduzir a manipulação do alimento.

No Paraná todos os gêneros adquiridos em licitação pública são submetidos a análises laboratoriais na Universidade Federal do Paraná. O controle de qualidade visa assegurar a integridade, sanidade, presença de nutrientes específicos e características sensoriais desejadas, bem como evitar fraudes e presença de contaminantes. O Estado e a Prefeitura de São Paulo também realizam controle de qualidade laboratorial.

Há alguns anos, os Estados do Paraná e de São Paulo (Prefeitura e Estado), entre outros, adotaram a impressão dos dizeres: Merenda Escolar – Venda Proibida – Nome do Órgão/FNDE e um telefone de contato nas embalagens. Esta medida tem como objetivo reduzir a possibilidade de desvio do alimento nas diversas fases da operacionalização do programa. O Estado do Rio de Janeiro possui um número telefônico para ligações gratuitas destinado a receber reclamações e denúncias em relação à alimentação escolar.

O Estado do Paraná, através da Fundepar, implantou, em 2003, o “Certificado de Excelência em Controle, Organização e Higiene do Estoque e da Área de Produção na Alimentação Escolar”. A partir de um *check-list* preestabelecido com as condições ideais de infra-estrutura e boas práticas de manipulação, escolas de todo o Estado são avaliadas e pontuadas. A intenção é promover um círculo virtuoso de estímulo contínuo à manutenção de um ambiente seguro no armazenamento, na conservação, no preparo e na distribuição da alimentação escolar.

O Estado de Goiás possui o “Projeto Horta Escolar”, que busca incentivar a implantação e a manutenção das hortas escolares. Houve a contratação de um agrônomo

⁵ A Fundepar foi extinta em 2007 e suas atividades foram incorporadas à Secretaria de Estado da Educação do Paraná.

⁶ Na emissão da Nota Fiscal do Produtor, o agricultor tem as alíquotas de imposto praticamente zeradas em quase todas as transações, e a vantagem adicional de comprovação da atividade rural. Estima-se que em 2008, em todo o Paraná, integrem este cadastro geral 500 mil produtores.

e a distribuição do kit-horta. Goiânia apresenta mais de 150 hortas escolares em funcionamento. A proposta é pedagógica. São fornecidos insumos, orientação técnica e supervisão, e a manutenção dessas hortas é atribuição dos alunos e da comunidade. A Prefeitura de Porto Velho desenvolveu Projetos de Educação Alimentar e Horta Escolar.

Os Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro implantaram leis que restringem a oferta e a venda de guloseimas, refrigerantes, frituras, salgadinhos tipo *chips* e outros alimentos ricos em calorias vazias⁷ nas cantinas escolares. Essas legislações apresentam grande relevância para a Saúde Pública, uma vez que nas últimas décadas tem-se observado uma tendência de aumento dos índices de sobrepeso e obesidade também na população infantil e de adolescentes. Corroborando com estas medidas isoladas, a Portaria Interministerial nº 1.010/2006 representa um pacto dos Ministérios da Saúde e Educação, em prol da oportunização e incentivo a todos os escolares na adoção de práticas alimentares saudáveis.

No Mato Grosso houve a implantação de Câmara de Negócios em cada município do Estado com o objetivo de facilitar a aquisição dos gêneros nas diferentes localidades.

Em Sergipe, implantou-se programa de suplementação da alimentação escolar nos municípios com baixo IDH. A Prefeitura de Recife implantou a merenda durante o período de férias e o "Programa Escola Aberta", em que a merenda escolar é servida aos sábados e domingos. Há atendimento diferenciado para crianças com diabetes e intolerância a lactose e glúten.

A Prefeitura de Curitiba, mediante convênio com o Instituto de Tecnologia do Paraná (Tecpar) e visando ampliar seus controles, implantou a auditoria interna nas empresas terceirizadas. Outra inovação adotada pela Secretaria Municipal de Educação de Curitiba refere-se à educação nutricional para professores e à introdução de fórmulas infantis especiais para atendimento de crianças com anemia. Alunos diabéticos também recebem cardápios especiais.

A Prefeitura Municipal de São Luiz vem contemplando, há 10 anos, a construção de novos refeitórios escolares. Em Vitória, telas de aço são obrigatórias nas portas e janelas; há sabonete líquido disponível em lavatório para uso das merendeiras; o hipoclorito de sódio está disponível para a higienização de hortaliças e os depósitos escolares contam com prateleiras em granito. O *self-service* foi implantado para atendimento do ensino infantil.

Em relação aos utensílios utilizados no PNAE, vale a ressalva de que a maioria dos estados e municípios utiliza pratos e canecas de polipropileno. No entanto, considerando a sua utilização contínua em vários turnos, tanto para preparações doces como salgadas, esses utensílios logo adquirem alterações na coloração do plástico e na

⁷ O termo *caloria vazia* (*junk food*, ou "comida lixo", na tradução literal do inglês) é utilizado quando um alimento fornece apenas energia, porém pouco ou nenhum nutriente essencial.

textura, tornando-se *tingidos, pegajosos e arrepiados*. Sobre este problema, Stolarski (2001, p.49) cita o comentário de um secretário municipal de Educação do Estado do Paraná:

Eu acho que o problema que leva uma minoria (dos alunos) a não comer são dois fatores: primeiro, a falta de local adequado – criança bem nutrida tem preguiça de comer em pé, ela comeria se fosse sentadinha; e, segundo, a aparência do prato. O pior da merenda é o prato. O prato não é convidativo... Teria que se pensar em outro material para os pratos, é preciso trocar o plástico. A aparência do alimento é muito boa na panela, mas quando se põe no prato, dá vontade de chorar!

Para solucionar esse problema, a Prefeitura de Belo Horizonte tem adquirido utensílios em aço inox para servir a alimentação escolar – prato, caneca e colher. Em 2004, o Estado do Paraná também adotou o mesmo material para seus utensílios, e adicionou o garfo a este *kit do aluno*.

A Prefeitura de Belo Horizonte promoveu Concurso de Receitas entre as merendeiras municipais e publicou cartilha para orientação sobre alimentos perecíveis. As Prefeituras de João Pessoa e de Teresina contam com um Programa de Monitoramento que atua diariamente nas escolas.

A Prefeitura de Belém realiza controle ao desperdício de alimentos nas escolas. Para tanto, há um rigoroso controle dos saldos de alimentos nas escolas, bem como da sua utilização. Com a adoção desta medida, solucionou-se outro problema significativo: o número de remanejamentos de alimentos entre escolas.

A coordenação de Macapá utiliza, na alimentação escolar, açaí, mingau de banana com castanha do Pará e camarão. Quando questionada sobre o preço do camarão, informa que, dependendo da época, o produto pode ser adquirido pelo valor entre R\$ 1,50 e R\$ 2,00 o quilo. Em Fortaleza, constam do cardápio escolar pratos regionais: picadinho de cordeiro, sarapatel de ovino e caprino, e panelada.

Goiânia possui o “Projeto Baru”, o qual apresenta conotação de preservação e discussão sobre a sustentabilidade do cerrado. O produto tem sido utilizado em preparações doces. Outro produto característico na região, o pequi, também tem sido utilizado na alimentação escolar.

Rio Branco realizou avaliação nutricional por amostragem dos alunos entre 4 e 15 anos. A educação nutricional para alunos também faz parte da rotina, bem como a aquisição de uniformes para as merendeiras – o *kit merendeira* é composto por touca, bata e avental impermeável.

Salvador conta com programa específico para introduzir e melhorar a aceitação do soja na alimentação escolar. Esta prefeitura tem realizado concursos, capacitações e publicação de livros com as receitas de sucesso das merendeiras da rede municipal de ensino.

Nas escolas municipais de Porto Alegre são servidas 2 refeições/aluno/dia – café e almoço, ou almoço e lanche, ao custo de R\$ 1,10 e R\$ 1,12 respectivamente. Além disso, criou-se o cargo de cozinheiro, fato que estimula o compromisso do manipulador de alimentos com a qualidade e segurança da alimentação, bem como restringe

atividades extra-cozinha. A educação nutricional é outra prática realizada com pais e alunos nesse município.

No município do Rio de Janeiro, o Instituto Annes Dias (INAD), criado em 1956, é o órgão normativo e regulador para ações de alimentação e nutrição. Nele, 40 nutricionistas planejam e implementam ações e monitoram atividades voltadas à escola promotora de saúde.

6 PNAE – O OLHAR DA ESCOLA

A partir da análise dos dados consolidados pelo Censo Escolar 2004 do MEC, revelam-se, em mais uma oportunidade, as diversas realidades observadas nos diferentes estados. Com base nas informações de quem efetivamente faz o programa acontecer – a escola –, podem ser apresentadas as principais constatações relacionadas a quem prepara a alimentação escolar, se a escola desenvolve atividades de educação alimentar e nutricional e a cobertura de atendimento proporcionada pelo PNAE.

Os dados apresentados nos gráficos 3, 4 e 5, nas seções a seguir, consolidam as respostas das redes estaduais e municipais de ensino.

6.1 O RESPONSÁVEL PELO PREPARO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

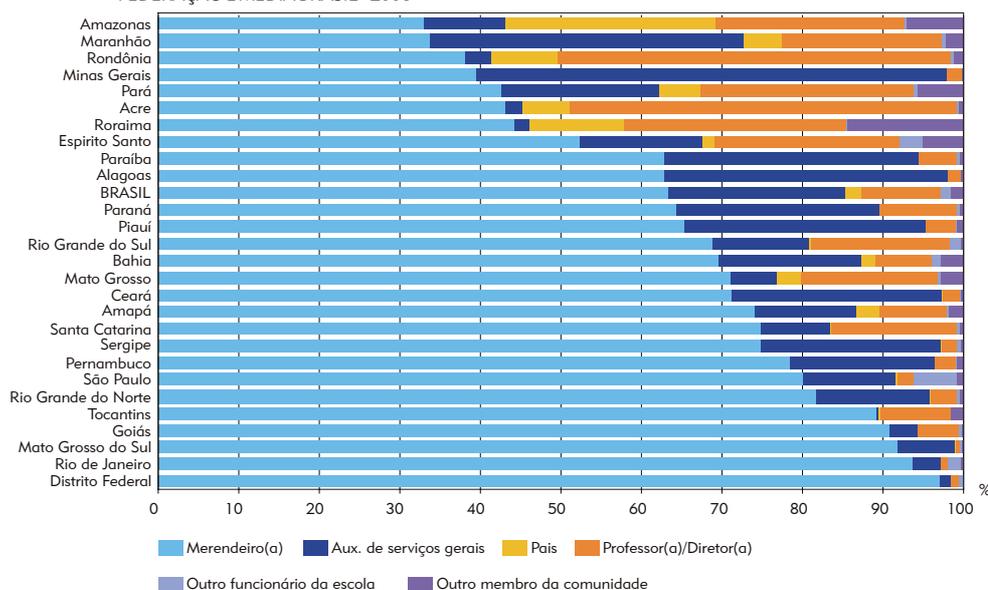
Com relação ao preparo da merenda escolar, a média, para o Brasil, apontada pelo Censo 2004, revela que em 63,4% das escolas ela é preparada por merendeiras, em 21,9% por auxiliares de serviços gerais, em 10% por diretores e professores, em 2% por pais, em 1,7% por outros membros da comunidade, e em 1% por outro funcionário da escola. Os estados que mostram os melhores resultados em relação ao percentual de merendeiras são: Distrito Federal, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Goiás, com uma variação de 90,7 a 96,9%.

Os resultados mostram algumas situações críticas: em 48,7% das escolas de Rondônia e em 48,1% das escolas do Acre a alimentação escolar é preparada por diretores e/ou professores; outros estados que também apresentam índices expressivos neste quesito são: Amazonas, Maranhão, Pará e Roraima, com uma variação entre 20 e 28% das escolas; um dado inesperado, neste aspecto, refere-se aos resultados observados na Região Sul: 17,7% das escolas do Rio Grande do Sul dependem do diretor ou professor para o preparo da merenda escolar, bem como 15,5% em Santa Catarina e 9,7% no Paraná.

Se considerarmos, por um lado, as baixas taxas de rendimento da educação no Brasil, e, por outro, a alta dependência do professor ou diretor, por parte das escolas, para o preparo da alimentação escolar, tem-se um cenário no mínimo preocupante. Professor responsável pela preparação da aula e pela merenda não fará bem nem uma coisa nem outra!

Outra situação bastante comum e que merece atenção dos gestores públicos é a atuação concomitante de auxiliares de serviços gerais ora na limpeza de salas, pátios e banheiros, ora no preparo e distribuição da alimentação escolar, sinalizando um alto risco de contaminação.

GRÁFICO 3 - DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PELO PREPARO DA MERENDA ESCOLAR, SEGUNDO UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: INEP/Censo 2004

6.2 EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO AMBIENTE ESCOLAR

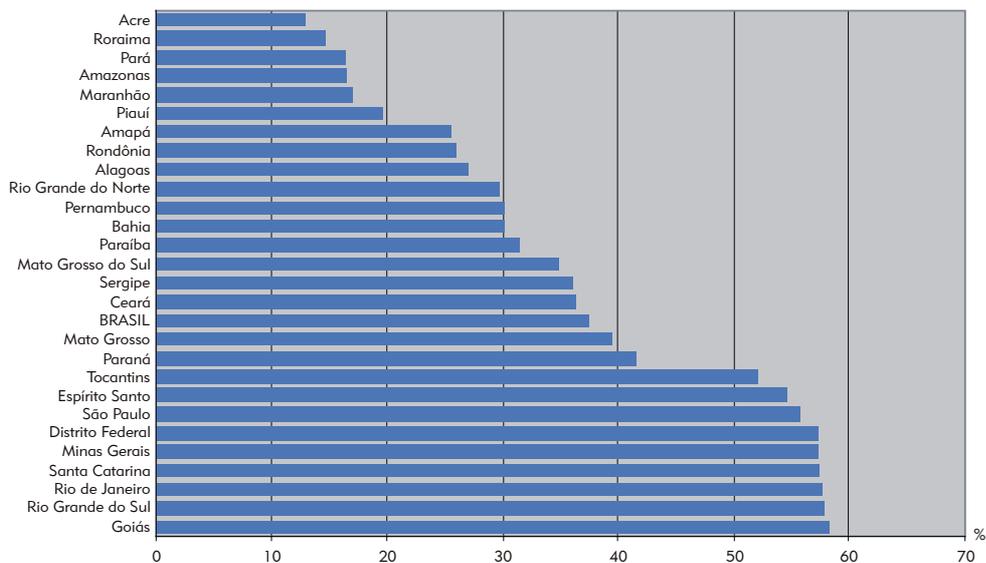
A educação alimentar é outro objetivo do PNAE. O trabalho com conteúdos que repassem as bases da alimentação saudável tem se mostrado um instrumento eficiente na prevenção de sobrepeso, transtornos alimentares e outras patologias. Segundo Unifesp (2008, p.22), "a escola permite a disseminação de conhecimento para grande número de indivíduos e tem sido considerada como espaço social propício para a promoção de saúde, formação de hábitos saudáveis e à construção da cidadania".

Nesse aspecto, a média Brasil ainda apresenta resultados tímidos, uma vez que menos de 4 em cada 10 escolas têm realizado atividades relacionadas à educação alimentar com seus alunos. Os destaques positivos são os Estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Minas Gerais e Distrito Federal, com percentuais entre 57,3% e 57,7% de suas escolas envolvidas nesse processo.

Considerando a grande abrangência do PNAE, dado que o equivalente à população da Argentina se alimenta diariamente nas escolas brasileiras, é necessário oportunizar mais ações de educação alimentar, uma vez que a clientela escolar encontra-se

em período de formação de hábitos alimentares – saudáveis ou não. Veiculações maciças de propagandas estimulam o consumo de produtos não saudáveis, nos diferentes meios de comunicação. Nesse momento, a escola deve atuar em conjunto com as famílias, assumindo mais uma vez seu papel de formação e informação, também na área de alimentação e nutrição.

GRÁFICO 4 - PERCENTUAL DAS ESCOLAS QUE REALIZARAM EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL, SEGUNDO UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: INEP/Censo 2004

6.3 ATENDIMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

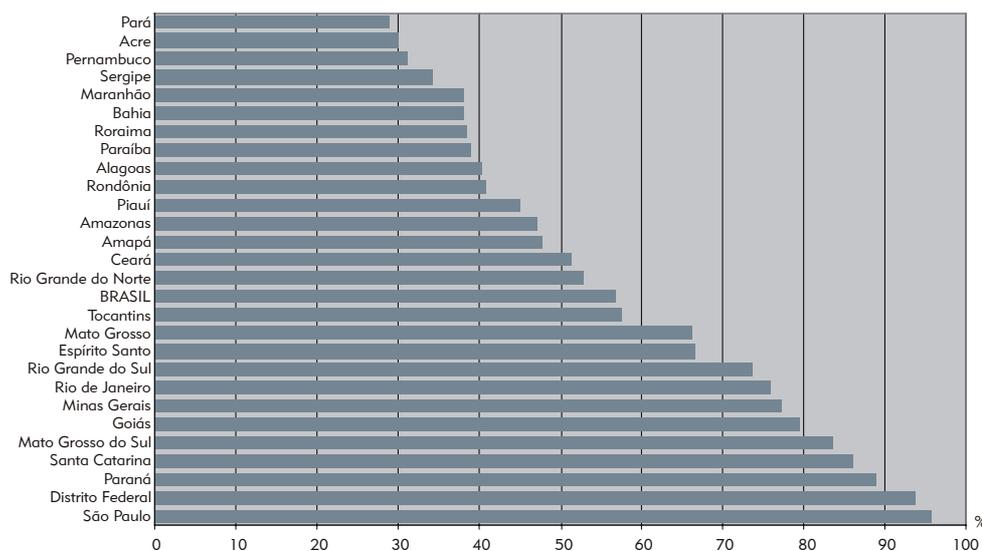
A resposta a esta pergunta: “A merenda foi servida diariamente?” oferece, de forma clara e inequívoca, um indicador da eficiência do PNAE, ou seja, do atendimento proporcionado aos alunos. O percentual apresentado em cada estado refere-se às escolas que forneceram a alimentação escolar em todos os dias do período letivo.

Considerando que o PNAE visa a oferecer alimentação escolar nos 200 dias letivos, conclui-se, pela média de 56,8% referente ao Brasil, que o atendimento do PNAE está muito aquém do ideal. O percentual de escolas atendidas nos 200 dias letivos por unidade federativa pode ser observado no gráfico 5.

Os piores resultados pelo País neste tópico, todos abaixo da média do Brasil, foram apresentados, respectivamente, pelo Pará, Acre, Pernambuco, Sergipe, Maranhão, Bahia, Roraima, Paraíba, Alagoas, Rondônia, Piauí, Amazonas, Amapá, Ceará e Rio Grande do Norte, com variação de atendimento ao período letivo entre 29% e 52,8%.

Os melhores índices de atendimento, todos acima de 80%, foram encontrados em São Paulo (95,7%), Distrito Federal (93,7%), Paraná (89,1%), Santa Catarina (86,1%) e Mato Grosso do Sul (83,5%).

GRÁFICO 5 - PERCENTUAL DE ESCOLAS EM QUE NÃO HOUVE FALTA DA MERENDA EM NENHUM DIA, SEGUNDO UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: INEP/Censo Escolar 2004

As características do atendimento dos estados e capitais mais eficazes são apresentadas, respectivamente, nas tabelas 1 e 2.

TABELA 1 - ESTADOS QUE APRESENTARAM MAIOR EFICÁCIA NO ATENDIMENTO DO PNAE - 2004

ESTADO	N.º DE ESCOLAS ATENDIDAS	N.º DE ALUNOS	N.º DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS	CUSTO MÉDIO DO CARDÁPIO (R\$)	MODALIDADE DE GESTÃO
São Paulo	1.673	1.185.546	25	0,50	Mista
Distrito Federal	600	375.000	1	0,28	Centralizada
Paraná	1.588	798.182	314	0,19	Mista
Santa Catarina	713	319.769	157	0,40	Mista
Mato Grosso do Sul	350	25.000	77	0,15	Escolarização

FONTE: Coordenadores estaduais do PNAE

NOTA: Dados elaborados pelos autores.

TABELA 2 - CAPITALS QUE APRESENTARAM MAIOR EFICÁCIA NO ATENDIMENTO DO PNAE - 2004

PREFEITURA	N.º DE EQUIPAMENTOS ATENDIDOS	N.º DE ALUNOS	CUSTO MÉDIO DO CARDÁPIO (R\$)	MODALIDADE DE GESTÃO
São Paulo	2.637	1.510.000	Centralizado - 0,21-0,65 Terceirizado - 0,87-1,64	Mista
Curitiba	399	120.000	1,00	Terceirização
Florianópolis	105	23.976	-	Centralização
Campo Grande	90	76.000	-	Centralização

FONTE: Coordenadores das capitais do PNAE

NOTA: Dados elaborados pelos autores.

No tocante à forma de gestão do PNAE, observa-se que, entre os cinco estados com melhores índices de atendimento, quatro efetuaram aquisições centralizadas e um deles utiliza a escolarização. Deve-se mencionar, no entanto, que os Estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina também repassaram recursos complementares às escolas para aquisição de gêneros perecíveis. Entre as quatro capitais com melhores índices de atendimento, duas efetuaram aquisições centralizadas, em uma delas o atendimento é terceirizado, e, em São Paulo, 85,4% de seu atendimento é centralizado e 14,6% é terceirizado.

De posse desses dados, é possível concluir que a aquisição centralizada, quer seja isolada, quer seja combinada com outra modalidade, apesar de apresentar a operacionalização mais complexa, tem se mostrado a mais eficaz ao proporcionar maior cobertura em número de dias de atendimento no PNAE. Deve-se considerar ainda que, intrinsecamente aliadas à eficácia, estão a capacidade gerencial e a qualificação das equipes dos programas. Pró-atividade, criatividade, monitoramento, experimentação, aprendizado contínuo, inovação, avaliação, superação e comprometimento com os resultados são alguns dos ingredientes combinados nas administrações de sucesso.

Em relação à eficiência do PNAE, que avalia a relação custo/benefício, observa-se que, entre os estados, os melhores resultados foram obtidos pelo Mato Grosso do Sul e Paraná, ao proporcionarem alimentação nos 200 dias letivos a mais de 80% de sua rede, com custo médio dos cardápios de R\$ 0,15 e R\$ 0,19 por aluno, respectivamente. Entre as capitais, o melhor resultado corresponde ao atendimento centralizado de São Paulo, com custo dos cardápios entre R\$ 0,21 e R\$ 0,65 por aluno. Nestes custos, constam apenas os valores referentes ao preço de aquisição dos gêneros alimentícios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de descentralização do PNAE tem se apresentado dinâmico, complexo e profundamente heterogêneo, e seus resultados revelam características próprias, consoantes com as significativas desigualdades regionais observadas em outras áreas.

Em 2004, a clientela atendida pelos estados e capitais através do PNAE foi representada por 16.188.709 alunos e 32.760 escolas, ou 43,75% da clientela oficial.

Sobre os objetivos do PNAE (1999), apresentados na introdução deste artigo, é possível fazer as considerações que se seguem.

Em relação ao atendimento da oferta de uma refeição diária aos alunos beneficiários, considerando que o PNAE visa oferecer alimentação escolar nos 200 dias letivos, conclui-se, pela média para o Brasil, que em apenas 56,8% das escolas do País isto ocorreu de fato. Os piores índices pertencem a todos os estados das Regiões Norte e Nordeste, à exceção do Estado de Tocantins. Por sua vez, os melhores índices de atendimento do País – todos acima de 80% – foram encontrados em São Paulo (95,7%), no Distrito Federal (93,7%), no Paraná (89,1%), em Santa Catarina (86,1%) e no Mato Grosso do Sul (83,5%).

Quanto à formação de bons hábitos alimentares, a média referente ao Brasil ainda apresenta resultados tímidos, uma vez que menos de 4 em cada 10 escolas tem realizado esta atividade com seus alunos. Destacam-se, com os melhores resultados, os Estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Minas Gerais e Distrito Federal, com mais de 57% de suas escolas envolvidas nesse processo. Quanto aos alimentos utilizados na alimentação escolar dos programas estaduais e municipais, foram mencionados a aquisição de grande variedade de gêneros alimentícios e o respeito aos hábitos alimentares regionais. Esta constatação é mais evidente nos estados das Regiões Norte e Nordeste, uma vez que há maior peculiaridade e riqueza nos seus hábitos alimentares.

Com relação aos objetivos de, mediante a alimentação escolar, melhorar a capacidade de aprendizagem dos alunos e reduzir a evasão e a repetência, estudos mostram que a merenda escolar, mesmo sem interferir no estado nutricional dos alunos, pode influenciar positivamente no rendimento escolar, uma vez que aumenta a capacidade de concentração nas atividades escolares. No entanto, é preciso ressaltar que os objetivos acima citados são altamente complexos, apresentando grande número de variáveis que interferem direta ou indiretamente nessas taxas de rendimento escolar. Dito de outro modo, são objetivos que jamais serão atingidos apenas com o atendimento adequado da alimentação escolar.

Uma questão fundamental merece ser destacada. A descentralização não pode ser considerada uma garantia de respeito às características regionais. Os dados referentes às auditorias do PNAE apresentados pela Controladoria Geral da União são estarrecedores e apontam a fragilidade dos mecanismos de controle do programa. Os *gabirus*⁸ da merenda, da saúde ou outro qualquer, tão comuns nos municípios menores e mais carentes, não podem encontrar facilidades tão grandes para atuar e desviar recursos na administração pública. Num período em que a corrupção é evidenciada diariamente pelos meios de

⁸ As "Operações Gabiru I e II" da Polícia Federal têm investigado, desde 2005, denúncias de desvio de recursos da merenda escolar em Alagoas.

comunicação, a sociedade brasileira anseia pela transparência e pela ética. A necessidade de aumento do valor *per capita* do programa é algo inquestionável. No entanto, é preciso associar esta medida ao fortalecimento dos órgãos oficiais de controle, de forma a garantir adequada destinação do recurso.

Os desafios são expressivos e precisam receber um olhar atento e responsável daqueles que têm a possibilidade de efetivar mudanças. A diversidade sempre estará presente num país continental. Maiores investimentos devem ser direcionados à educação, para tornar a escola um local também compatível com o armazenamento, produção e distribuição da alimentação escolar segura. Maiores investimentos precisam ser efetuados em recursos humanos em todos os níveis: merendeiras, nutricionistas, auditores para acompanhar a execução do programa em todo o território nacional. A sociedade civil, por sua vez, precisa assumir o seu papel no acompanhamento do programa. Com a superação desses e de outros limitantes, talvez seja possível ampliar o significado da alimentação escolar como direito, e não como favor.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. T. Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? **Em Aberto**, Brasília: INEP, v.15, n.67, p.5-20, jul./set. 1995.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v.11, n.31, jun. 1996.
- ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério da Educação. **Portaria Interministerial MS/MEC nº 1.010 de 08/05/2006**. Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/pactovolume7.pdf>
- CARTIOFFI, R. et al. **Descentralización y financiamiento de la educación y la salud: las experiencias de Argentina y Chile**. Santiago: CEPAL: UNICEF, 1995.
- CASTRO, M. H. G. **Avaliação de políticas e programas sociais**. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1989. (Caderno de pesquisa, 12).
- COLLARES, C.; MOYSÉS, M. A. (Org.). Fracasso escolar: uma questão médica? **Caderno do CEDES**, Campinas: UNICAMP, n.15, 1985.
- CONSEA. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2004.
- COSTA, V. L. C. **Descentralização da educação no Brasil: as reformas recentes no ensino fundamental**. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1998. (Caderno de pesquisa, 38).
- DRAIBE, S. M. (Coord.). **O welfare state no Brasil: características e perspectivas**. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1993. (Caderno de pesquisa, 8).
- FNDE. **Manual do Conselho de Alimentação Escolar**. Brasília, 1999.

IBGE. **Pesquisa de orçamentos familiares 2002-2003**: análise da disponibilidade domiciliar de alimentos e do estado nutricional no Brasil. Rio de Janeiro, 2004. Estudo Nacional de Despesas Familiares.

IPEA. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil**. Brasília, 2002.

MARTINS, A. M. A municipalização do ensino: algumas questões sobre o poder local. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid: OEI, v.33, n.2, 2004. Disponível em: <http://www.rieoei.org/deloslectores/790Martins.PDF>

MONTEIRO, C.A. et al. Mudanças na dinâmica demográfica. In: MONTEIRO, Carlos A. (Org). **Velhos e novos males de saúde no Brasil**. São Paulo, Hucitec: USP/NUPENS, 1995.

PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2003**. Disponível em: <www.pnud.org.br/rdh>. Acesso em: 14 set. 2004.

SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: UNICAMP/NEPP, 2000. (Caderno de pesquisa, 48).

STOLARSKI, M. C. **Avaliação do programa merenda escolar no Estado do Paraná**. Curitiba, 2001. Monografia apresentada para obtenção do título de Especialista em Gestão de Projetos em Alimentação e Nutrição do Setor de Ciências da Saúde da UFPR.

SUWWAN, L. Órgãos vêem irregularidades na distribuição da merenda. **Folha de S. Paulo**, 27 set. 2004.

UNCAMP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. **Avaliação dos programas da rede de proteção social do Ministério da Educação**: PDDE, PNLD, PNAE. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1999. (Caderno de pesquisa, 43).

UNESCO. **Educación para todos**: el imperativo de la calidad: resumen: informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Paris, 2005. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137334s.pdf>

UNIFESP. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar. **Idéias para promover a alimentação saudável na escola**. Santos, 2008.

WEIS, B. et al. **Vamos fiscalizar a merenda**: de volta à luta contra a corrupção eleitoral. 2004. Disponível em: <www.fomezero.gov.br/download/cartilha_corrupcao_merenda.pdf>. Acesso em: 01 maio 2005.